



Warszawa, 20-02-2023 r.

BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Valeri Vachev

XI.801.7.2022.ASZ

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek dotyczący sposobu interpretacji przez Ministra Infrastruktury (oraz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego; dalej: „Prezes ULC”) warunków dopuszczenia do szkolenia lotniczego osoby, której udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Jak wynika z załączonej do tego wniosku decyzji (znak sprawy: DL-3.051.7.2022) „Minister Infrastruktury za prawidłową uznaje przyjętą przez ULC interpretację, zgodnie z którą cudzoziemiec posiadający zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej może być dopuszczony do szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji pilota paralotni (PGP) wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zezwolenia Prezesa ULC, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2003 r. w sprawie szkolenia lotniczego oraz uzyskiwania licencji przez cudzoziemców”.

Jako organ stojący na straży konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a także jako niezależny organ do spraw równego traktowania w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie

równego traktowania (Dz.U. z 2020 poz. 2156; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”), proszę o przyjęcie i rozważenie poniższego stanowiska.

Szczegółowe warunki, na jakich cudzoziemcy mogą być dopuszczani do szkolenia lotniczego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz szczegółowe warunki na jakich cudzoziemcy mogą uzyskiwać licencje członków personelu lotniczego w Rzeczypospolitej Polskiej określone zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szkolenia lotniczego oraz uzyskania licencji przez cudzoziemców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1439 ze zm.; dalej jako: „rozporządzenie MI”).

Rozporządzenie MI jako zasadę wskazuje dopuszczenie cudzoziemca do szkolenia lotniczego w Rzeczypospolitej Polskiej po uzyskaniu zezwolenia Prezesa ULC (§ 2 ust. 1). Niemniej powyższe nie dotyczy cudzoziemców, o których mowa w § 1a ust. 1 rozporządzenia. Przewiduje on bowiem, że „cudzoziemców:

- 1) będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym,
- 2) będących członkami rodzin obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej lub Konfederacji Szwajcarskiej, niebędących obywatelami jednego z tych państw, i posiadających prawo pobytu lub stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

3) będących obywatelami państw trzecich, którym przepisy prawa Unii Europejskiej przyznają prawo do równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w zakresie dostępu do kształcenia zawodowego

– dopuszcza się do szkolenia lotniczego na warunkach określonych dla obywateli polskich w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 września 2013 r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego [(Dz.U. z 2018 r. poz. 839 i 1886)”, dalej jako: „rozporządzenie MTBiGM”].

Należy zauważyć, że rozporządzenie MTBiGM nie przewiduje warunku w postaci uprzedniej zgody Prezesa ULC na udział obywatela polskiego w szkoleniu lotniczym w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji pilota paralotni.

Co więcej, zgodnie z § 1a ust. 2 rozporządzenia MI do cudzoziemców, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się – m.in. – przepisu § 2 rozporządzenia, co oznacza, że cudzoziemcy, będący obywatelami państw trzecich, którym przepisy prawa Unii

Europejskiej przyznają prawo do równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w zakresie dostępu do kształcenia zawodowego nie podlegają warunkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia Prezesa ULC, by być dopuszczonymi do szkolenia lotniczego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zauważyć, że grupa cudzoziemców, o której mowa w § 1a ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MI, dopuszczonych do przedmiotowego szkolenia na warunkach określonych dla obywateli polskich i bez konieczności uprzedniego uzyskania zezwolenia Prezesa ULC, obejmuje osoby posiadające status rezydenta długoterminowego UE. Nie budzi to wątpliwości w świetle art. 11 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. UE L 16 z 23.01.2004. str. 44 ze zm.), zgodnie z którym rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem edukacji i kształcenia zawodowego, w tym stypendiów naukowych zgodnie z prawem krajowym.

Zwolnienie rezydentów długoterminowych UE z konieczności uzyskania przedmiotowego zezwolenia Prezesa ULC jest ściśle związane z wynikającym z art. 11 ust. 1 lit. b dyrektywy 2003/109 standardem traktowania narodowego rezydentów długoterminowych UE, a więc obowiązkiem ich równego traktowania z obywatelami danego państwa członkowskiego UE pod względem edukacji i kształcenia zawodowego. **Uniemożliwia on władzom polskim traktowanie osób posiadających ten status w sposób mniej korzystny w zakresie dostępu do szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji pilota paralotni niż osób posiadających obywatelstwo polskie. Osobom posiadającym status rezydenta długoterminowego zaś przyznaje prawo podmiotowe do równego traktowania w przedmiotowym zakresie, którego realizacji mogą się one domagać od władz publicznych.** A zatem jeśli od obywateli polskich nie wymaga się uzyskania zezwolenia Prezesa ULC przed przystąpieniem do przedmiotowego szkolenia, takie zezwolenie nie powinno być także wymagane od osób, które zgodnie z prawem krajowym (§ 1a ust. 1 rozporządzenia MI) i unijnym (art. 11 ust. 1 lit. b dyrektywy 2003/109) powinny być równo z nimi traktowane we wskazanych w nich zakresach.

Zakres przedmiotowy prawa do równego traktowania rezydentów długoterminowych UE w zakresie „edukacji” i „kształcenia zawodowego” wyznaczają desygnaty tych pojęć. Pojęcia te nie są zdefiniowane w dyrektywie 2003/109, co nie oznacza, że państwa członkowskie są uprawnione do ich wykładni wyłącznie zgodnie z

prawem i praktyką krajową. W mojej ocenie, wobec braku odesłania do prawa krajowego w przepisie art. 11 ust. 1 lit. b dyrektywy 2003/109, w którym się one znajdują, należy im nadać autonomiczne znaczenie – właściwe dla prawa UE.

To autonomiczne znaczenie obu pojęciom w prawie UE nadał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w licznych wyrokach, a interpretacja ta – *mutatis mutandis* – powinna znaleźć zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Trybunał uznaje, że kształceniem zawodowym jest „każda forma edukacji, która przygotowuje do zdobycia kwalifikacji do wykonywania określonego zawodu, rzemiosła lub zatrudnienia lub która zapewnia niezbędne szkolenie i umiejętności w takim zawodzie, rzemiośle lub zatrudnieniu, bez względu na wiek i poziom wykształcenia uczniów lub studentów, nawet jeśli program szkolenia zawiera element ogólne wykształcenie” (wyrok TSUE z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie C-24/86, Blaizot przeciwko Université de Liège i in., EU:C:1988:43, pkt 15).

Co do pojęcia „edukacja” TSUE zauważył, że jego wykładni należy dokonać „zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w jakim zostało ono użyte i celów uregulowania, którego jest częścią” (wyrok TSUE z dnia z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie C-457/17, Maniero, EU:C:2018:912, pkt 30). Jeśli chodzi o znaczenie w języku potocznym, „edukacja” – jak zauważył TSUE – „jest zwykle rozumiana jako akty lub procesy, poprzez które następuje przekazywanie lub zdobywanie w szczególności informacji, wiedzy, pojmowania, postaw, wartości, umiejętności, kompetencji i zachowań” (wyrok w sprawie C-457/17, Maniero, pkt 31). Zaś kontekst i cel – w interesującym ze względu na przedmiot niniejszego wystąpienia zakresie – wyznaczają względy stojące za powiązaniem określonych uprawnień ze statusem rezydenta długoterminowego UE na gruncie dyrektywy 2003/109, obejmujące integrację obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich (motyw 4 dyrektywy 2003/109). W celu ustanowienia rzeczywistego instrumentu integracji rezydentów długoterminowych ze społeczeństwem, w którym żyją, rezydenci długoterminowi powinni korzystać z równego traktowania z obywatelami państwa członkowskiego w szerokim zakresie spraw gospodarczych i społecznych, zgodnie z odpowiednimi warunkami określonymi we wskazanej dyrektywie (motyw 12 dyrektywy 2003/109).

Należy zauważyć, że gdy idzie o uprawnienia jednostek wynikające z prawa UE, TSUE stosuje wykładnię rozszerzającą. Dotyczy to także prawa do równego traktowania, które jest wyrazem zasady równości – jednej z zasad ogólnych prawa

Unii, uznanej w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 326, 26.10.2012, s. 391–407). Trybunał stoi bowiem na stanowisku, że zakres stosowania wyrażających tę zasadę przepisów prawa Unii nie może być określany w sposób zawężający (wyrok w sprawie C-457/17, Maniero, pkt 36). W związku z tym TSUE przyjmuje szeroką interpretację pojęć wyznaczających zakres przedmiotowy realizacji zasady równości¹ oraz wąską – wszelkich ograniczeń od niej². Przy czym te ostatnie są akceptowalne o tyle, o ile są dopuszczalne w świetle prawa UE.

W odniesieniu do wyjątków od zasady równości rezydentów długoterminowych UE na gruncie dyrektywy 2003/109 kluczowy jest jej art. 11 ust. 3, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie osób posiadających status rezydentów długoterminowych UE z ich obywatelami w następujących przypadkach:

- a) państwa członkowskie mogą utrzymać ograniczenia dostępu do zatrudnienia lub działalności na własny rachunek w przypadkach, gdy, zgodnie z istniejącym prawodawstwem krajowym lub wspólnotowym, działalność ta jest zarezerwowana dla obywateli danego państwa, obywateli UE lub EOG;
- b) państwa członkowskie mogą zażądać przedstawienia potwierdzenia właściwych kwalifikacji językowych w celu umożliwienia dostępu do edukacji i kształcenia. Dostęp do studiów uniwersyteckich może być uzależniony od spełnienia szczególnych wymogów edukacyjnych;
- c) państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych.

Jak wynika z powyższego, dyrektywa 2003/109 w odniesieniu do ewentualnego ograniczenia dostępu do edukacji lub kształcenia zawodowego dopuszcza jedynie możliwość żądania przez państwa członkowskie od obcokrajowców posiadających status rezydenta długoterminowego przedstawienia potwierdzenia właściwych kwalifikacji językowych. Nie wydaje się być realizacją tego wyjątku wymóg wcześniejszej zgody Prezesa ULC jako warunku odbycia szkolenia lotniczego w celu uzyskania kwalifikacji pilota paralotni (PGP).

Zakres i liczba wyjątków od zasady równości na gruncie dyrektywy 2003/109, w powiązaniu z koniecznością szerokiej interpretacji pojęcia „edukacji” i „kształcenia

¹ W odniesieniu do edukacji zob. wyrok TSUE w sprawie C-457/17, Maniero, pkt 43, w odniesieniu do „kształcenia zawodowego” potwierdza to opinia Rzecznika Generalnego w sprawie C 457/17, pkt 45.

² Por. np. m.in. wyroki TSUE: z dnia w sprawie dnia 21 lipca 2005 r. w sprawie Vergani, C-207/04, EU:C:2005:495 pkt 33 czy z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie Thomas, i in., C-328/91, EU:C:1993:117, pkt 8.

zawodowego”, czyni niedopuszczalnym na gruncie wiążących Polskę przepisów prawa Unii ograniczenie prawa do równego traktowania rezydenta długoterminowego w zakresie szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji pilota paralotni z tego względu, że w ocenie władz krajowych nie jest ono realizowane w ramach polskiego systemu edukacji i kształcenia zawodowego przez podmioty wchodzące w skład polskiego systemu oświaty lub systemu szkolnictwa wyższego, określone odpowiednio – zdaniem Pana Ministra – w art. 165 i art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082, ze zm., dalej jako: „Prawo oświatowe”) oraz art. 323 ust. 1 i art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.; dalej jako: „Prawo o szkolnictwie wyższym”). Na takie zaś uzasadnienie wskazał Pan Minister, uznając za prawidłową przyjętą przez ULC interpretację, zgodnie z którą cudzoziemiec posiadający zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej może być dopuszczony do szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji pilota paralotni (PGP) wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zezwolenia Prezesa ULC, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2003 r. w sprawie szkolenia lotniczego oraz uzyskiwania licencji przez cudzoziemców. Należy nadmienić, że w warunkach członkostwa w UE, wszelkie próby wąskiej wykładni pojęcia „edukacji” i „kształcenia zawodowego” przez zawężenie ich do podmiotów tworzących ten system, jednostronnie wskazanych przez państwo członkowskie, ograniczające – przyznane rezydentom długoterminowym prawem UE – prawo do równego traktowania w ich zakresach, powinny być uznane za niedopuszczalne. W tym miejscu warto wskazać, że TSUE uznał za objęte pojęciem edukacji przykładowo przyznawanie przez prywatną fundację stypendiów wspierających podejmowanie projektów badawczych lub studiów za granicą³.

Wymaga również podkreślenia, że zawężenie pojęć „edukacja” i „kształcenie zawodowe”, zawartych w 1a ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MI oraz art. 11 ust. b dyrektywy 2003/109 do sytuacji, w której edukacja i kształcenie zawodowe są realizowane przez podmioty wchodzące w skład polskiego systemu oświaty lub systemu szkolnictwa wyższego, określone odpowiednio Prawem oświatowym i Prawem o szkolnictwie wyższym, w sposób, który prowadzi do wniosku o konieczności posiadania przez rezydenta długoterminowego zgody Prezesa ULC przed podjęciem szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji pilota paralotni w Polsce, jest niezgodne z precyzyjnym i niebudzącym wątpliwości brzmieniem § 1a ust. 2 rozporządzenia MI, wyłączającym zastosowanie wymogu uzyskania przedmiotowego

³ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-457/17, Maniero, pkt 44.

zezwolenia wobec określonych grup cudzoziemców, w tym rezydentów długoterminowych UE.

Nadto, w zakresie, w jakim wprowadza różnice w traktowaniu rezydentów długoterminowych UE w porównaniu do obywateli polskich, przyjęta przez Ministerstwo Infrastruktury wykładnia jest także niezgodna z zasadą równego traktowania gwarantowaną § 1a ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MI i art. 11 dyrektywy 2003/109. Jako taka, może także prowadzić do dyskryminacji ze względu na narodowość, która jest cechą prawnie chronioną w dostępie do kształcenia zawodowego na gruncie art. 8 ust. 1 pkt ustawy o równym traktowaniu, w dostępie do oświaty (edukacji) zaś - na gruncie art. 7 tejże. Za objęte ochroną przed dyskryminacją ze względu na narodowość we wskazanych zakresach należy uznać osoby cechujące się nie tylko przynależnością do mniejszości narodowej w rozumieniu ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 823), która zawiera zamkniętą listę mniejszości narodowych zamieszkujących Polskę: białoruską, czeską, litewską, niemiecką, ormiańską, rosyjską, słowacką, ukraińską, żydowską, lecz także wszystkie osoby, które z uwagi na swoją narodowość mogą być narażone na dyskryminacyjne traktowanie. W tym kręgu podmiotowym znajdują się niewątpliwie cudzoziemcy, w szczególności ci, posiadający status rezydenta długoterminowego UE.

Ponieważ w mojej ocenie z całokształtu przedstawionej argumentacji wynika, że cudzoziemcy posiadający status rezydenta długoterminowego UE nie podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia Prezesa ULC na szkolenie lotnicze w Polsce przed jego rozpoczęciem, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.), uprzejmie proszę o przyjęcie niniejszego stanowiska i odpowiednie jego uwzględnienie w toku załatwiania zgłaszanych spraw w tym przedmiocie. Będę również wdzięczny za ustosunkowanie się Pana Ministra do poruszonego w wystąpieniu problemu.

Łączę wyrazy szacunku

Valeri Vachev

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/