

Warszawa, 30.08.2023 r.

dr hab. Anna Konert, prof. UŁa
Wydział Prawa i Administracji
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
a.konert@lazarski.edu.pl

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

Pani Agnieszki Fortońskiej

**Pt. „AGENCJA UNII EUROPEJSKIEJ DS. BEZPIECZEŃSTWA LOTNICZEGO W
SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM LOTNICTWA”**

(Warszawa, 2023 r.)

1. Wymogi prawne

Zgodnie z treścią art. 187 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej. Zgodnie natomiast z ust. 2 tegoż artykułu przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne.

Na podstawie przepisów tejże ustawy został wszczęty przewód doktorski Pani Agnieszki Fortońskiej. Praca doktorska pt. **Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa lotniczego w systemie zarządzania bezpieczeństwem lotnictwa (Warszawa, 2023 r.)** została przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach pod kierunkiem prof. dr hab. Jacka Barcika.

2. Wybór tematu pracy

Temat pracy doktorskiej z całą pewnością zasługuje na aprobatę. Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo jest kluczowe dla transportu lotniczego, dlatego

ważne jest, aby system zarządzania nim był wystarczający oraz spójny na wszystkich poziomach zarówno globalnym, wspólnotowym, jak i krajowym. Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa lotniczego dba o zachowanie „odpowiedniego” poziomu bezpieczeństwa i reaguje na pojawiające się zagrożenia, np. epidemie, ataki cybernetyczne, terroryzm, drony. Pomimo że EASA obchodzi „20 lecie” nie doczekała się pogłębionego opracowania w polskiej literaturze. Dlatego też praca doktorska wypełnia tę istniejącą lukę.

3. Metody badawcze

Praca została napisana przede wszystkim z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej dokonując analizy krajowych, unijnych oraz międzynarodowych aktów prawnych dotyczących przede wszystkim aktów prawa Unii Europejskiej oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Metoda ta została uzupełniona metodą teoretyczno-prawną, która posłużyła do badania statusu dokumentów wydawanych przez EASA. Metoda komparatystyczna została wykorzystana, aby porównać, funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa Wspólnych Władz Lotniczych i Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz porównania procesów regulacyjnych JAA i EASA oraz dokumentów przez nie wydawanych. Metoda historyczna została użyta do przedstawienia genezy powstawania systemu bezpieczeństwa we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej. Uzupełniająco zastosowano metodę statystyczną i ilościową, która była potrzebna do analizy skarg wniesionych do TSUE oraz do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

4. Układ pracy

Układ pracy nie budzi wątpliwości. Praca składa się ze wstępu, 7 rozdziałów merytorycznych, zakończenia i bibliografii. Pierwszy rozdział pełni rolę wprowadzającego i objaśniającego podstawowe pojęcia istotne dla podjętej tematyki (np. bezpieczeństwo lotnicze), w tym zwłaszcza służy przedstawieniu najważniejszych źródeł prawa oraz opisano wybrane zagrożenia bezpieczeństwa lotniczego (np. bird strike). W rozdziale II przedstawiono rys historyczny ukazujący kształtowanie się Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego. Rozdział III zawiera kompleksową analizę statusu EASA w świetle prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej (charakter prawny Agencji oraz dokumentów wydawanych przez nią). W rozdziale IV (który jest najbardziej obszernym rozdziałem dysertacji) zostały przedstawione kompetencje quasi-regulacyjne EASA. W rozdziale V dokonano analizy kompetencji kontrolno-nadzorczych EASA. Rozdział VI dotyczy z kolei kompetencji EASA w relacjach międzynarodowych. W rozdziale VII omówiona została problematyka odpowiedzialności (umownej i poza-umownej) EASA. W rozdziale tym również omówiono postępowanie odwoławcze EASA oraz kontrolę,

jaka jest sprawowana nad EASA przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. Uwagi formalne

Poza częścią merytoryczną rozprawa zawiera na końcu imponujący wręcz wykaz źródeł, który obejmuje 40 stron różnych wykazów (od s. 349 do s. 389). Jest to wykaz aktów prawnych, literatury przedmiotu (w zdecydowana większość pozycji zagranicznych), dokumentów, orzecznictwa, stron internetowych. Zakres i dobór wykorzystanych źródeł co do zasady nie budzi zastrzeżeń. Podstawowym zarzutem jest jednak nieuwzględnienie najważniejszej pozycji książkowej, kluczowej z perspektywy wybranej tematyki:

M. Ratajczyk, *Regional Aviation Safety Organizations. Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation*, Kluwer Law International 2015.

Dziwi ponadto brak krajowych pozycji z zakresu bezpieczeństwa lotniczego, szczególnie dotyczących EASA. zob. m.in.:

P. Kasprzyk, P. Fastnacht-Stupnicki, *Od JAA do EASA – ewolucja europejskiego systemu prawnego w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym (w)* „Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego: księga pamiątkowa ku czci profesora Marka Żylicza“, red. A. Konert, 2015

M. Doskocz, P. Kasprzyk, *Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego na lotniska użytku publicznego*, Przegląd Komunikacyjny 1/2018

P. Kasprzyk, *Odpowiedzialność a bezpieczeństwo transportu lotniczego. Kilka uwag o Just Culture (w) Ius est ars boni et aequi. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Frąckowiakowi*, red. A. Dańko-Roesler, M. Leśniak, M. Skory, B. Sołtys, Wrocław 2018

Praca napisana poprawnym językiem, występują jednak dosyć często literówki, potknięcia językowe i stylistycznie niepoprawne zwroty. W przypisach i tekście daje się zauważyć drobne potknięcia redakcyjne.

6. Uwagi merytoryczne

Merytoryczna ocena generalna rozprawy dla Doktorantki wypada pozytywnie. Nie budzą wątpliwości umiejętności prawnicze w zakresie analizy aktów prawnych, dokonywania wykładni prawa oraz korzystania z dorobku doktryny i orzecznictwa przedmiotu. Niemniej jednak w kilku miejscach należy podnieść pewne wątpliwości.

Zacząć należy od uwag natury ogólnej. EASA ma dwojakie funkcje, które Autorka analizuje co prawda w poszczególnych rozdziałach pracy, jednak bez wyraźnego ich oddzielenia. A każda z tych funkcji inaczej rzutuje na kwestie omawiane choćby w rozdziałach V (kontrola i nadzór), VI (sprawy międzynarodowe) czy VII (odpowiedzialność i kontrola nad EASA). Łączenie tych kwestii w poszczególnych rozdziałach nie sprzyja czytelności wyводу. Oddzielna zaś analiza mogłaby doprowadzić do nieco odmiennych wniosków. Należy wyjść od stwierdzenia, że cele jakie zawarto

w rozporządzeniu bazowym (2019/1139), w szczególności ustanowienie i utrzymanie wysokiego i jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w UE (art. 1 ust. 1) jest realizowany poprzez różne środki. Poza ustanowieniem Agencji, cel ten jest osiągany przede wszystkim w sferze działań regulacyjnych, jednolitych dla całej UE (art. 1 ust. 3 a *przygotowywanie, przyjmowanie i jednolite stosowanie wszystkich niezbędnych aktów*), ale i działań właściwych władz lotniczych, do których zalicza się również Agencja (art. 1 ust. 3 f *jednolite wykonywanie wszelkich niezbędnych aktów przez właściwe organy krajowe oraz przez Agencję, w odpowiednich obszarach ich odpowiedzialności*). Oznacza to, że Agencja działa inaczej w sferze władczej, w szczególności regulacyjnej, wspierając KE w tworzeniu przepisów i regulacji lotniczych, jak i nadzorując jednolite ich stosowanie przez nadzory lotnicze państw członkowskich UE. A inaczej w sferze operacyjnej, działając *de facto* i *de iure* jako władza lotnicza w rozumieniu przepisów prawa międzynarodowego. Funkcja ta, od czasów powstania EASA jest jedną z podstawowych funkcji EASA, opartej na zasadzie proporcjonalności. Początkowo (tj. 2002) funkcja ta ograniczała się do wykonywania zadań władzy lotniczej w zakresie tzw. pierwotnej zdatności do lotu tj. prowadzenia procesów certyfikacji statków powietrznych i ich części (w rozumieniu Załącznika 8 ICAO). Z czasem, kiedy co do zasady rozszerzano zakres kompetencji UE w sferze bezpieczeństwa lotniczego (poprzez kolejne zmiany rozporządzenia bazowego), rozszerzano również zakres funkcji operacyjnych Agencji. Obecnie Agencja może pełnić (i pełni) również rolę władzy lotniczej w zakresie organizacji produkujących, czy certyfikacji przewoźników lotniczych, (art. 64 na wniosek państw członkowskich lub art. 65 organizacji działających w wielu krajach). Praktycznym przejawem realizacji tej funkcji jest sprawowanie przez EASA nadzoru nad działalnością takich organizacji lotniczych jak AIRBUS czy WIZZAIR. Raz jeszcze należy podkreślić, że działalność EASA musi być rozpatrywana – jak słusznie podkreślono w tytule pracy – jako część systemu zarządzania bezpieczeństwem. Rozporządzenie bazowe 2019/1139 jasno wskazuje na to, że jest to wspólny system, na który składają się nie tylko ramy regulacyjne, ale także „wspólny system certyfikacji, nadzoru i egzekwowania przepisów”. System ten opiera się na zasadzie jasno określonego podziału kompetencji pomiędzy władzami lotniczymi państw członkowskich a Agencją (zob. art. 62). Działając jako władza lotnicza, Agencja korzysta z właściwych tej właśnie roli środków prawnych, zgoła odmiennych od „narzędzi” przyznanych Agencji jako „regulatorowi”. W konsekwencji, w tych dwóch co do zasady różnych funkcjach, sposoby działania, finansowania, nadzoru, a także odpowiedzialności i współpracy

międzynarodowej, są zgoła odmienne. Łączenie tych zadań w ramach poszczególnych rozdziałów (od IV do VII) wpływa na czytelność wyводу i prowadzonych analiz. I choć Autorka zauważa pewne różnice, w zależności od funkcji, zdają się być one niewystarczająco rozdzielone. Dla przykładu, wzajemne relacje z władzami lotniczymi państw członkowskich kształtują się zgoła odmienne, gdy Agencja występuje w roli regulatora (odpowiadającego także za standaryzację działań państw członkowskich), a inaczej, gdy występuje w roli władzy lotniczej. Tak samo kwestia kompetencji nadzorczych jest inna, gdy EASA działa jako władza lotnicza. Rozdział V wyraźnie pokazuje, jak bardzo różne są narzędzia EASA w zależności od tego czy działa jako władza lotnicza, czy też jako organ standaryzacyjno-kontrolny.

Po drugie, brakuje w pracy całościowego przedstawienia struktury systemu regulacji bezpieczeństwa UE, choćby poprzez wskazanie jakie rozporządzenia wykonawcze (implementing rules) zostały przyjęte na podstawie rozporządzenia bazowego.. W kilku miejscach Autorka odwołuje się do wybranych przez siebie rozporządzeń wykonawczych (np. w sprawie licencjonowania personelu lub lotnisk), jednak są to wybrane zagadnienia, a nie ujęcie całościowe.

Wreszcie, zabrakło pogłębionej analizy jednego z kluczowych założeń systemu regulacji bezpieczeństwa UE, jaki sprowadza się do wdrożenia norm i zaleceń Konwencji Chicagowskiej właśnie poprzez działalność EASA oraz KE. Wyraźnie wskazano to w preambule rozporządzenia bazowego (np. motyw 17, 78 do rozporządzenia bazowego, np. art. 1.2.g rozporządzenia bazowego).

Przechodząc do szczegółowej oceny merytorycznej pracy ocenę należy zacząć od sformułowanych w pracy celów, tez i hipotez. Tu ocena wypada pozytywnie.

Prawidłowo została postawiona hipoteza badawcza, która brzmi: Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotnictwa Cywilnego dysponuje wystarczającym instrumentarium prawnym do reagowania na tradycyjne źródła zagrożenia bezpieczeństwa lotniczego. Niewystarczający jest natomiast stan regulacji prawnych dotyczący reagowania na nowe źródła zagrożenia.

Podstawowym celem pracy jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób działalność Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) wpływa na powstawanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego.

Celami szczegółowymi rozprawy doktorskiej są:

1. Analiza kompetencji EASA w kontekście zapewniania bezpieczeństwa lotniczego;
2. Analiza środków, jakimi dysponuje EASA, aby zarządzać systemem bezpieczeństwa lotniczego i reagować na zagrożenia w lotnictwie cywilnym;
3. Analiza działań quasi-regulacyjnych EASA odnoszących się do bezpieczeństwa lotniczego;

4. Analiza wniesionych skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiocie niewłaściwego działania EASA;

5. Analiza wybranych przypadków – *case studies*, w których EASA wprowadziła natychmiastowe środki bezpieczeństwa, np. sprawa Boeing 737-8 i 737-9 Max;

6. Analiza relacji między EASA a wybranymi organizacjami (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) oraz wybranymi europejskimi i pozaeuropejskimi organami zarządzania ruchem lotniczym (m.in. Federalna Administracja Lotnictwa USA) w kontekście zapewniania bezpieczeństwa lotniczego.

Biorąc pod uwagę powyższe cele pracy, rozprawa zmierza do udzielenia odpowiedzi na wiele poprawnie postawionych pytań badawczych, na które Autorka odpowiada sukcesywnie w kolejnych rozdziałach dysertacji.

Ujęcie hipotezy oraz celów nie budzi wątpliwości i jest komunikatywne, nie pozostawia wątpliwości co chce osiągnąć Autorka recenzowanej rozprawy. Doktorantka określiła założenia dotyczące sposobu analizy tytułowego zagadnienia oraz prawidłowo przeprowadziła tę analizę. Co więcej, Doktorantka wykazała umiejętności prawnicze w zakresie analizy aktów prawnych oraz dokonywania wykładni prawa. Analizy przeprowadzone w rozprawie w celu udowodnienia tez mają istotny walor poznawczy oraz praktyczny.

W rozdziale I Doktorantka dochodzi do prawidłowych wniosków, iż dalszy postęp w zakresie bezpieczeństwa lotniczego nie może być wyłącznie skierowany na tworzenie przepisów, ale także na zapobieganie zagrożeniom w sposób systemowy i należy przekształcić bierny system (system reagowania *post factum*), w którym regulacje prawne ulegają zmianie w wyniku zaistniałych zdarzeń, w system proaktywny, zapewniający przewidywanie potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w celu dalszego ograniczenia możliwości zaistnienia wypadku.

Na aprobatę zasługują rozważania Doktorantki dotyczące systemu zarządzania bezpieczeństwem. Podkreśla bowiem, iż nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo jest kluczowe dla transportu lotniczego, dlatego ważne jest, aby system zarządzania nim był wystarczający oraz spójny na wszystkich poziomach zarówno globalnym, wspólnotowym, jak i krajowym. Doktorantka słusznie stwierdza, iż EASA odpowiada na pojawiające się zagrożenia, np. epidemie, ataki cybernetyczne, terroryzm, ale też stara się przewidzieć, jakie niebezpieczeństwa mogą wystąpić w transporcie lotniczym. Wydaje się jednak, iż omówienie zadań EASA w ujęciu systemu zarządzania bezpieczeństwem wymaga bardziej pogłębionej analizy samego Programu Zarządzania Bezpieczeństwem UE. Program ten wyraźnie wskazuje, że elementem systemu jest także reaktywne zarządzanie bezpieczeństwem, a więc proces badania wypadków i poważnych incydentów lotniczych przez niezależne komisje. Wymagania załącznika 13 ICAO zostały wdrożone w rozporządzeniu Parlamentu

i Rady 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im. Komisje badające wypadki lotnicze, wydając zalecenia bezpieczeństwa, mogą kierować te zalecenia także do regulatorów i władz lotniczych. Analiza publikowanych przez EASA Raportów dot. zaleceń bezpieczeństwa (które Autorka powołuje w kilku miejscach, chodzi o Annual Safety Recommendation Review) jednoznacznie wskazuje, że adresatem licznych zaleceń bezpieczeństwa jest właśnie EASA, szczególnie w zakresie postulowanych zmian w regulacjach bezpieczeństwa lotniczego. Co więcej, kwestia regulacji UE odnośnie badania wypadków lotniczych wymagała również uregulowania statusu EASA w procesie badania wypadków, uwzględniając konieczność unikania konfliktu interesów (art. 8 Rozporządzenia 996/2010). Wartością dodaną byłoby przeanalizowanie wzajemnych zależności pomiędzy rozporządzeniem bazowym EASA a Rozporządzeniem 996/2010. Przy okazji, należałoby skorygować odwołania do definicji wypadku czy poważnego incydentu (s. 24, 25), albowiem pierwszorzędne znaczenie mają właśnie definicje z Rozporządzenia 996/2010, a nie definicje ustawowe, czy załącznika 13 do Konwencji Chicagowskiej.

W omawianym rozdziale Autorka odnosi się ogólnie do poziomu bezpieczeństwa lotniczego. Można by wskazać dane szczegółowe, choćby odwołując się do rocznych raportów EASA o stanie bezpieczeństwa (Annual Safety Report). Ponadto, zestawienie programu SAFA z programami bezpieczeństwa nie wydaje się najwłaściwsze (s.38). Program SAFA jest jednym z przejawów współpracy EASA z państwami członkowskimi i obecnie ma swoje wyraźne podstawy prawne w rozporządzeniu bazowym, a nadto jest szczegółowo uregulowany we właściwych rozporządzeniach wykonawczych.

Wskazując w rozdziale 1 wybrane nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa lotniczego (epidemie, lasery) należałoby tu wspomnieć o zagrożeniach związanych z lotnictwem bezzałogowym i ruchem tzw. dronów. Zagadnienie BSP było jednym z kluczowych w pracach nad nowym rozporządzeniem bazowym 2019/1139. Co więcej, akty wykonawcze przyjęte na tej podstawie były przejawem nowego podejścia do regulacji bezpieczeństwa, a czas uchwalenia tych przepisów był znacznie krótszy, niż „tradycyjnych” rozporządzeń wykonawczych systemu EASA. Drony stanowią przykład, że EASA potrafiła poradzić sobie z nowym zagrożeniem. W tym zakresie należy odesłać do pracy P. Kasprzyka, *„Bezzałogowe statki powietrzne. Nowa era w prawie lotniczym. Rozwój regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa bezzałogowego”*, Warszawa 2021.

Na szczególne podkreślenie zasługują rozważania Doktorantki w rozdziale II na temat ewolucji systemu zarządzania bezpieczeństwem (w tym motywy polityczne i ekonomiczne) i transformacji JAA w EASA, które pozwoliły zrozumieć istotę działalności i funkcji EASA. Słusznie zostało podkreślone, iż na przestrzeni lat można zauważyć, jak zmieniał się system bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i z jakich

przyczyn została utworzona EASA. Doktorantka stawia prawidłową tezę, iż JAA były niewystarczającym organem w odniesieniu do harmonizacji przepisów unijnych, dlatego też konieczne było stworzenie agencji unijnej, która byłaby niezależna oraz posiadała szerokie uprawnienia. Wskazuje dalej prawidłowo, iż pozycja EASA była silniejsza niż JAA ze względu na to, iż EASA posiada osobowość prawną, a JAA było podporządkowane ECAC. Ponadto, wydaje indywidualne decyzje, które są wiążące, a JAA nie miały takich uprawnień. Doktorantka słusznie wskazuje, iż niezależność EASA przejawia się w tym, iż Agencja jest wyposażona w większą ilość personelu oraz w biura terenowe, które wspomagają główną siedzibę w Kolonii oraz iż EASA powstała na mocy prawa pochodnego Unii Europejskiej, a nie tak jak JAA na podstawie niewiążących porozumień. Wreszcie, zostało udowodnione, iż dzięki stworzeniu EASA, Komisja Europejska uzyskała większy wpływ na wdrażanie przepisów i stanowienie standardów w państwach członkowskich oraz iż EASA stała się uniwersalnym forum na poziomie europejskim, zapewniającym koordynację współpracy między państwami członkowskimi.

Warto dokonać bardziej szczegółowej analizy przyczyn powstania EASA, na którą powołują się dokumenty źródłowe. Jedną z kluczowych przyczyn, poza słabościami systemu JAA, była liberalizacja rynku lotniczego w UE, co skutkowało wzrostem ruchu lotniczego. Utrzymanie poziomu bezpieczeństwa przy rosnącym ruchu lotniczym było jedną z kluczowych przyczyn powołania EASA.

Przy okazji warto zwrócić uwagę, że poza powołaniem Agencji w ramach systemu prawnego UE rozważano także powołanie Agencji jako organizacji międzynarodowej. Chodziło o objęcie jednolitymi wymaganiami także tych państw, które są poza UE. Ostatecznie zdecydowano się na powołanie Agencji w formie, która jest analizowana szczegółowo w pracy.

Na aprobatę zasługują rozważania Doktorantki dotyczące charakteru prawnego i struktury EASA w rozdziale III. Postawiona tu teza, że EASA to agencja zdecentralizowana, która jest niezależna prawnie, organizacyjnie i finansowo jest prawidłowa. Co więcej Autorka przytacza prawidłowe argumenty na jej poparcie wskazując, m.in. na jej osobowość prawną, wydawanie wiążących decyzji w sprawach indywidualnych oraz możliwość bycia stroną w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości. Doktorantka w tej części pracy dokonuje prawidłowej analizy orzeczeń Trybunału, w których stroną jest EASA dochodząc do słusznej oceny, iż większość tych postępowań dotyczy spraw pracowniczych, a nie bezpieczeństwa lotniczego.

Bardzo cenny naukowo element rozprawy doktorskiej, w której Doktorantka wykazała umiejętności prawnicze w dokonywaniu wykładni prawa to część dotycząca przedstawienia EASA w kontekście prawa międzynarodowego, stawiając prawidłową tezę, iż EASA nie jest organizacją międzynarodową oraz odpowiednio ją argumentując. Wskazano słusznie, m.in., że EASA nie jest wyposażona we wszystkie atrybuty podmiotowości prawnomiędzynarodowej, jakie mogłaby mieć organizacja

międzynarodowa, że to nie EASA, ale Unia Europejska zawiera umowy międzynarodowe z państwami trzecimi w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Tym samym potwierdza to tezę, że *working arrangement*, które podpisuje Dyrektor Wykonawczy EASA, nie stanowią umów międzynarodowych (s.138). Na podkreślenie zasługuje także odwołanie do umów, które agencje unijne zawierają w celu ustalenia swoich siedzib (np. umowa pomiędzy rządem Polski a Frontexem oraz rządem Niemiec a EASA). Doktorantka wskazuje prawidłowo, że doktryna prawa przyznaje tym umowom charakter wiążący, mimo iż kwestią dyskusyjną jest to czy są one umowami prawa międzynarodowego, czy prawa publicznego Unii Europejskiej. Imponująca jest wręcz liczba przeanalizowanych *working agreements*, MoU oraz MoC.

W rozdziale IV na aprobatę zasługują rozważania Doktorantki dotyczące tłumaczenia pojęcia *rulemaking procedure*. Należy zgodzić się ze stanowiskiem Autorki, iż najbardziej właściwym odpowiednikiem jest *proces regulacyjny*. Doktorantka wskazuje, iż za takim stanowiskiem może przemawiać to, iż EASA ma kompetencje quasi-regulacyjne. W ten sposób ma wpływ na kształt przyszłych przepisów prawnych, odnoszących się do lotnictwa cywilnego, poprzez przygotowywanie projektów rozporządzeń.

Na podkreślenie zasługuje teza Doktorantki, według której działania EASA zwiększają bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Autorka potwierdza tę tezę wskazując na fakt, że po wypadkach lotniczych są inicjowane zadania regulacyjne, których celem jest stworzenie przepisów, reagujących na dane zagrożenie i zmierzających do eliminacji problemów w bezpieczeństwie lotnictwa cywilnego. Doktorantka dokonuje analizy przykładowych procesów regulacyjnych czym potwierdza, że działania regulacyjne EASA, odnoszą się do realnych zagrożeń, istniejących w transporcie lotniczym. Dowodzi ponadto, iż nastąpiły zmiany w procesie regulacyjnym od momentu powstania Agencji do chwili obecnej, tak aby stał się bardziej efektywny.

Bardzo cenny naukowo element rozprawy doktorskiej to część dotycząca analizy dokumentów wydawanych przez EASA. Doktorantka dochodzi tu do kilku istotnych wniosków, wskazując na wątpliwości dotyczące charakteru tych dokumentów. Niektóre decyzje EASA, które nie są skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata, można traktować jako wiążące (sama nazwa dokumentu nie przesądza o jego charakterze). Problematiczny wydaje się również charakter dyrektyw zdatowności. Tu Doktorantka reprezentuje pogląd wyrażony w literaturze, zgodnie z którym dyrektywy te można traktować jako decyzje indywidualne, co do których przysługuje odwołanie do Komisji Odwoławczej Agencji, a po wyczerpaniu tych środków - skarga do TSUE. Dalej zostało wskazane, iż EASA wydaje dyrektywy bezpieczeństwa, których charakter prawny nie jest jednoznaczny. Mając na względzie przedstawione przykłady tych dyrektyw, należy podzielić je na dwie grupy - wydane na podstawie art. 76 ust. 6 (a) oraz art. 76 ust. 6 (b) rozporządzenia nr 2018/1139.

Doktorantka domniemuje, że skoro przysługuje odwołanie od decyzji, wydanych na podstawie wskazanych przepisów, to są one wiążące. Wreszcie, Autorka uznaje, iż CS, GM, AMC nie są wiążące i przychyła się do poglądu, iż są *soft law*. Podkreślona została także prawidłowo rola EASA jako forum do dyskusji, przeprowadzając konsultacje z podmiotami sektora lotniczego.

Analizując zagadnienia procesu regulacyjnego warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, od pewnego czasu program prac regulacyjnych jest częścią planu bezpieczeństwa (w perspektywie 5 letniej) tj. EPAS. Po drugie, analiza „soft law” jakim jest AMC czy GM, zdaje się wymagać uwzględnienia perspektywy praktycznej. AMC (akceptowalne sposoby spełnienia wymagań) są w praktyce niczym innym jak nieformalnym źródłem prawa, co można pokazać na konkretnym przykładzie. Jeśli rozporządzenie wykonawcze określa, że np. dana osoba funkcyjna ma mieć „odpowiednie doświadczenie”, a AMC do tego rozporządzenia precyzuje że chodzi np. o 5 lat na danym stanowisku, to jak inaczej określić charakter prawny AMC? Wymagałoby to oczywiście zestawienia AMC z możliwością określenia alternatywnych AMC, do czego są oczywiście podstawy prawne w rozporządzeniu bazowym. Ponadto rodzi się pytanie o konieczność stosowania procesu legislacyjnego EASA także do AMC i GM. Nie rozstrzygając tej kwestii, bo AMC i GM, jak i cała koncepcja soft law budzi kontrowersje, należy jedynie zachęcić do pogłębionej analizy tego zagadnienia.

Na aprobatę zasługują rozważania Doktorantki w rozdziale V dotyczące zakresu kompetencji kontrolno-nadzorczych EASA, wskazując na ich zwiększenie na przestrzeni lat w konsekwencji wprowadzenia w życie, np. rozporządzenia nr 216/2008. Doktorantka wskazuje na metody prowadzenia inspekcji — początkowo na podstawie rozporządzenia nr 736/2006, a następnie rozporządzenia nr 628/2013 dokonując analizy porównawczej tych dwóch rozporządzeń wykazując, iż wprowadzono rodzaje niezgodności, jakie mogą zostać wykryte w czasie inspekcji.

Autorka zgłasza słusznie postulat, aby pojęcia (np. nadzór, kontrola) użyte w rozporządzeniach były zdefiniowane. Co pozwoli na prawidłową interpretację działań podejmowanych przez EASA. Wreszcie, Autorka stawia prawidłową tezę, iż EASA nie posiada wszystkich kompetencji w zakresie bezpośredniego egzekwowania prawa. Na aprobatę zasługują rozważania porównawcze EASA oraz ESMA, zwłaszcza w kontekście charakteru prawnego zakończone prawidłowym wnioskiem, iż nie można przyznać EASA tych samych kompetencji (*monitoring, investigating, sanctioning*).

W zakresie działań takich jak inspekcje standaryzacyjne EASA wobec władz krajowych, zabrakło w pracy wskazania możliwych działań prawnych w sytuacji nieusunięcia niezgodności stwierdzonych w wyniku inspekcji. Działania takie ostatecznie mogą się zakończyć postępowaniem o naruszenie prawa UE, jednak nowe rozporządzenie bazowe wprowadziło pewne dodatkowe mechanizmy korygujące czy pomocowe (art. 66 mechanizm wspierania nadzoru).

W rozdziale VII Doktorantka prawidłowo stawia i argumentuje tezę, iż zwiększył się zakres kompetencji EASA w ramach współpracy międzynarodowej. Wskazuje na: podpisywanie dokumentów udział w projektach badawczych, organizowanie konferencji naukowych, warsztatów czy seminariów, których uczestnikami są reprezentacje, np. państw trzecich. EASA podejmuje też działania, których celem jest nawiązywanie współpracy z państwami trzecimi czy organizacjami międzynarodowymi, np. ICAO. Imponująca jest liczba przeanalizowanych dokumentów w tym rozdziale.

Wreszcie, w ostatnim rozdziale Doktorantka omówiła kwestię odpowiedzialności EASA. Elementem determinującym rozważania na ten temat było przeanalizowanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, na podstawie którego możliwa była odpowiedź na pytanie, czy agencje unijne mogą ponosić odpowiedzialność, a także, jakie są przesłanki odpowiedzialności umownej i pozaumownej. W tym rozdziale zostały przeanalizowane liczne orzeczenia TSUE dotyczące skarg wniesionych przeciwko EASA oraz petycje do Parlamentu Europejskiego, czy też skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Na koniec, Doktorantka słusznie zgłasza dwa postulaty. Po pierwsze, by Unia Europejska stosowała jednolite nazewnictwo w rozporządzeniach, zarówno w wersji polskiej, jak i innych językach urzędowych UE, tak aby nie pojawiały się wątpliwości interpretacyjne, co do zakresu użytych pojęć. Po drugie, by proces regulacyjny EASA był krótszy, tak aby EASA mogła przygotowywać projekty przepisów rozporządzeń znacznie szybciej, co z kolei umożliwiłoby szybszą reakcję w sytuacji zaistnienia problemu w bezpieczeństwie i zmianę przepisów, dzięki której poziom bezpieczeństwa lotniczego dalej utrzymywałby się na wysokim poziomie. Należałoby w tym miejscu podać przykład szybkiego działania EASA w ramach procesu regulacyjnego w zakresie regulacji BSP.

7. Uwagi końcowe

Oceniając końcowy efekt rozważań mgr. Agnieszki Fortońskiej sędzę, że ustalenia i wnioski sformułowane przez Doktorantkę mogą być brane pod uwagę w dalszych badaniach przez prawników teoretyków i praktyków. W razie jednak przygotowania rozprawy do wydania drukiem, usunięcie wad warsztatowych będzie sprawą konieczną oraz przede wszystkim uwzględnienie merytorycznych uwag krytycznych. Lektura pracy dowodzi, że Doktorantka potrafi z należyтым znanstwem analizować zagadnienie określone tematem pracy, zidentyfikować istotne konstrukcje normatywne stanowiące o istocie roztrząsanych zagadnień. Trafnie ilustruje ponadto swe wywody korzystając z dorobku judykatury i doktryny.

Pomimo uwag polemicznych i krytycznych udało się Doktorantce wskazać na najistotniejsze problemy teoretyczne i praktyczne związane z analizowanymi zagadnieniami i przedstawić własne propozycje. Wobec powyższego rozprawa doktorska spełnia wymogi przewidziane w art. 187 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce,

Wnoszę o dopuszczenie pracy do publicznej obrony.

Koncer