



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DL-3.054.8.2025
Warszawa, 16 kwietnia 2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na zapytanie nr 2309 Posła na Sejm RP Pana Jerzego Polaczka oraz grupy posłów, w sprawie wyjaśnień dotyczących przesłanek zaciągania nowych kredytów inwestycyjnych w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w kontekście zawyżania opłat nawigacyjnych oraz polityki Urzędu Lotnictwa Cywilnego, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Wskazane w pytaniu skumulowane zyski netto na poziomie około 400 mln zł dla lat 2025-2029 nie stanowią zabezpieczenia dla PAŻP na pokrycie wydatków związanych z realizacją inwestycji w 2025 roku, gdyż dotyczą one w głównej mierze lat późniejszych i zostały zaprognozowane przy założeniu zaciągnięcia kredytu inwestycyjnego w 2025 roku (brak finansowania dłużnego w 2025 roku wpłynąłby istotnie na stan środków pieniężnych pozostających w dyspozycji PAŻP i możliwość realizacji zaplanowanych projektów inwestycyjnych). Jednocześnie informuję, że Plan Inwestycyjny Agencji na lata 2025 – 2029 zakłada wydatkowanie środków na poziomie 1,4 mld zł. Kredyt inwestycyjny będzie służył finansowaniu inwestycji w roku 2025, w którym to roku Agencja sukcesywnie poprzez zastosowanie mechanizmów wyrównawczych z lat 2020-2023 będzie odzyskiwać środki w kwocie ok. 392 mln zł (łączna wartość mechanizmów wyrównawczych dotyczących PAŻP, rozliczanych – zgodnie z przepisami unijnymi – w okresie 2025-2029 wynosi około 1 mld zł). W związku z tym, począwszy od roku 2026, Agencja będzie finansować działalność inwestycyjną ze środków własnych, a także zagwarantowane będzie pokrycie spłaty zaciągniętego w 2025 roku kredytu inwestycyjnego.

Odnosząc się do kwestii przeznaczania środków pochodzących z opłat na inwestycje, pragnę podkreślić, że w podstawach kosztowych opłat nawigacyjnych nie są ujmowane wartości nakładów na inwestycje realizowane w danym okresie, ale tzw. koszty odinwestycyjne, obejmujące amortyzację i koszt kapitału. W ramach unijnych regulacji dotyczących opłat nawigacyjnych odzyskiwanie środków służących finansowaniu planu inwestycji następuje w przeważającej mierze ex-post, po uprzedniej realizacji inwestycji i ma miejsce przez cały okres użytkowania danego składnika majątku.

Sposób opracowania planu skuteczności działania (PSD) wynika wprost z rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/317 z dnia 11 lutego 2019 r. ustanawiającego system skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz uchylającego rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 390/2013 i (UE) nr 391/2013 (dalej rozporządzenie 2019/317) oraz decyzji i wytycznych Komisji Europejskiej. Przedmiotowe rozporządzenie wskazuje sposób ustalania opłat nawigacyjnych w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, które są głównym źródłem finansowania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. W zakresie kosztów, w obowiązujących regulacjach unijnych, zostało ściśle określone, jakie koszty mogą być uwzględnione w PSD. Są to koszty ustalone służb żeglugi powietrznej kwalifikujące się do podstaw kosztowych opłat nawigacyjnych dotyczące działań planowanych do realizacji w trakcie trwania okresu odniesienia. Rozporządzenie 2019/317 definiuje także mechanizmy wyrównawcze mające na celu rekompensatę w przypadku wystąpienia odchyień rzeczywistego wykonania ruchu lub kosztów, w stosunku prognoz przyjętych na etapie planowania ww. elementów. Dlatego nie ma potrzeby planowania „rezerwy” w obszarze kosztów ustalonych określonych w planie skuteczności działania. System skuteczności działania i opłat jest w pewnym zakresie elastyczny i przy umiarkowanych odchyleniach rzeczywistego ruchu od prognozy, na podstawie której sporządzono plan skuteczności działania, pozwala odpowiednio dostosowywać stawki opłat nawigacyjnych dzięki wbudowanemu mechanizmowi podziału ryzyka związanego z ruchem w odniesieniu do kluczowego obszaru skuteczności działania dotyczącego efektywności kosztowej (art. 27 rozporządzenia 2019/317).

Korekta docelowych parametrów skuteczności działania w trakcie okresu odniesienia, zwana potocznie rewizją planu skuteczności działania, może nastąpić wyłącznie w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 18 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2019/317. Wspomniane wcześniej mechanizmy podziału ryzyka związanego z ruchem, a także mechanizmy podziału ryzyka związanego z kosztami określone w art. 28 rozporządzenia 2019/317 oraz możliwość przeprowadzenia rewizji mają wobec siebie komplementarny charakter.

Ponadto należy wskazać, że projekt planu skuteczności działania podlega konsultacjom z użytkownikami przestrzeni powietrznej (którzy mają możliwość zgłosić uwagi dotyczące planowanych baz kosztowych) oraz ocenie Komisji Europejskiej, która ostatecznie zatwierdza jego treść.

Agencja, planując swoje działania musi z jednej strony mieć na uwadze realizację celów skuteczności działania zawartych w PSD, z drugiej zaś strony przygotowywać się na unormowanie sytuacji geopolitycznej, tj. zakończenie wojny w Ukrainie i przywrócenie ruchu lotniczego na wschód od Polski. W tym celu musi rozwijać plan szkolenia i zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego oraz prowadzić niezbędne inwestycje.

W zakresie pytania dotyczącego ewentualnego nadużywania pozycji dominującej przez PAŻP należy zauważyć, że Agencja posiada monopol prawny na większość świadczonych usług. Pozycja rynkowa PAŻP jest zatem pozycją monopolistyczną będącą kwalifikowaną postacią pozycji dominującej, jednak jest to inny rodzaj pozycji dominującej niż wynika to z przepisów art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r., poz. 1616).

Zgodnie ze swoją misją Urząd Lotnictwa Cywilnego podejmuje liczne działania mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce. Samo pojęcie

zrównoważonego rozwoju jest definiowane w różny sposób, natomiast w kontekście sektora transportu, w szczególności sektora transportu lotniczego, należy je rozumieć przede wszystkim w kontekście poprawy efektywności kosztowej oraz ograniczania negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

Zrównoważony rozwój transportu lotniczego, zakłada m.in. wzrost wykorzystania bardziej energooszczędnych i mniej obciążających środowisko rozwiązań technicznych, bardziej efektywne gospodarowanie zasobami, w tym wzrost wykorzystania operacyjnego dostępnych środków transportu, a także racjonalizację potrzeb transportowych (zarówno w odniesieniu do transportu osób, jak i ładunków).

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako krajowy organ nadzoru opracowuje tzw. plan skuteczności działania służb żeglugi powietrznej na podstawie przepisów rozporządzenia 2019/317, decyzji i wytycznych Komisji Europejskiej. Celem całego systemu skuteczności działania jest poprawa efektywności działania służb żeglugi powietrznej, a w konsekwencji całego transportu lotniczego. W ramach planu skuteczności działania są m.in. obszary ochrony środowiska i efektywności kosztowej. Obszar ochrony środowiska zawiera wskaźnik i cel w zakresie poprawy horyzontalnej efektywności lotu na trasie. Natomiast efektywność kosztowa dotyczy przede wszystkim obniżania trasowych ustalonych kosztów jednostkowych. Cały system skuteczności działania ma na celu optymalizację kosztów dla użytkowników przestrzeni powietrznej, a co za tym idzie dla pasażerów.

Ponadto, Prezes ULC pełni funkcję regulatora rynku transportu lotniczego, co wynika z przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r., poz. 2110 ze zm.), uczestniczy w pracach legislacyjnych i eksperckich Komisji Europejskiej dotyczących zmian i rozwoju regulacji EU z zakresu m.in. jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

Problem konkurencyjności rynku transportu lotniczego jest wieloaspektowy. Jest to kwestia nie tylko konkurencji o charakterze cenowym, ale także w ujęciu jakościowym. O konkurencyjności polskiego sektora transportu lotniczego decyduje zatem nie tylko poziom cen oferowanych przez polskich przewoźników oraz inne linie lotnicze wykonujące rejsy z/do Polski, ale także jakość infrastruktury służącej do obsługi tych rejsów. Jednym z podstawowych parametrów determinujących jakość infrastruktury transportu jest jej przepustowość, co w przypadku transportu lotniczego należy odnosić do przepustowości zarówno portów lotniczych, jak i przestrzeni powietrznej. Zgodnie z założeniami planu skuteczności działania na czwarty okres odniesienia spośród 1,4 mld PLN łącznych nakładów na inwestycje PAŻP w latach 2025-2029 blisko 1 mld PLN dotyczy inwestycji w ramach kluczowego obszaru skuteczności działania „Przepustowość”. Ma to bezpośredni wpływ na konkurencyjność polskiego lotnictwa cywilnego. Należy wskazać, że kolejne 322 mln PLN planowanych nakładów zostaną poniesione na inwestycje w obszarze „Bezpieczeństwo”.

Ponadto przywoływane pojęcie stabilności sektora lotniczego jest nierozdzielnie związane z jego odpornością w reakcji na możliwe szoki – zarówno o charakterze popytowym, jak i podażowym, ale także w wymiarze operacyjnym. Zapewnienie odpowiedniego finansowania działalności operacyjnej i inwestycyjnej PAŻP jest kluczowe dla utrzymania potencjału Agencji do obsługi odpowiedniego wolumenu lotów z zapewnieniem właściwego poziomu bezpieczeństwa. Niezdolność PAŻP do obsługi rosnącego zapotrzebowania, które może skokowo zwiększyć się w przypadku zakończenia

wojny w Ukrainie, mogłaby doprowadzić nie tylko do utraty przychodów Agencji, ale również negatywnie wpłynąć na stabilność, odporność, tempo rozwoju i konkurencyjność innych podmiotów funkcjonujących na polskim rynku transportu lotniczego.

Z poważaniem

z upoważnienia Ministra Infrastruktury
Maciej Lasek
Sekretarz Stanu

Dokument podpisany elektronicznie.