



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DL-3-1.054.14.2025

Warszawa, 30 lipca 2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 9839 Pośła na Sejm RP pana Jerzego Polaczka oraz grupy posłów w sprawie przeciwdziałania nadużywaniu pozycji dominującej przez podmioty monopolistyczne na przykładzie aktualnego modelu nadzoru nad Polską Agencją Żeglugi Powietrznej (dalej „Agencja” lub „PAŻP”), niniejszym przekazuję stosowne wyjaśnienia.

Odnosząc się do przedmiotu interpelacji pragnę wskazać, iż Agencja została powołana w 2006 r. jako samodzielny podmiot, realizujący zadania z zakresu zapewniania służb żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, zarządzania tą przestrzenią oraz zarządzania przepływem ruchu lotniczego, w reżimie przepisów unijnych oraz krajowych. Zgodnie z uregulowaniami ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1272 z późn. zm.), PAŻP podlega ministrowi właściwemu do spraw transportu, zaś prawa i obowiązki państwowej władzy nadzorującej w rozumieniu przepisów unijnych a także w zakresie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez Agencję, wykonuje Prezes ULC.

Mając na uwadze, że pytania w interpelacji skierowane były do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes UOKiK” lub „Prezes Urzędu”), tutejszy organ pozyskał stanowisko tego organu w odniesieniu do kwestii podnoszonych przez posłów. W udzielonej odpowiedzi Prezes UOKiK wskazał, że jest centralnym organem administracji rządowej, działającym na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616), określającej jego kompetencje w przedmiocie relacji między przedsiębiorcami, do podejmowania działań jedynie w interesie publicznym poprzez przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję. Kategoria praktyk ograniczających konkurencję, w zakresie której Prezes UOKiK jest władny oceniać działania przedsiębiorców oddziałujące na innych przedsiębiorców, obejmuje:

- porozumienia ograniczające konkurencję - art. 6 Ustawy zakazuje porozumień zawieranych, pomiędzy co najmniej dwoma przedsiębiorcami, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym,
- nadużywanie pozycji dominującej - art. 9 Ustawy zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

W odniesieniu do podnoszonej w interpelacji kwestii możliwości nadużywania przez Agencję pozycji dominującej wskazano, że przez pozycję dominującą, zgodnie z art. 4 pkt 10 Ustawy, rozumie się taką pozycję przedsiębiorcy, która umożliwi mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Dodatkowo domniemywa się, iż przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Jednak samo posiadanie przez dany podmiot pozycji dominującej nie jest zakazane przez ustawodawstwo antymonopolowe, a Prezes UOKiK może podejmować interwencję jedynie wtedy, gdy działanie przedsiębiorcy posiadającego takową pozycję noszą znamiona jej nadużywania.

W udzielonej odpowiedzi Prezes UOKiK zauważył, że pytania dotyczą szeregu zagadnień związanych z oceną modelu funkcjonowania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej – państwowej osoby prawnej powołanej na mocy przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1272 dalej jako: „Ustawa PAŻP”). Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy PAŻP Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych oraz przepisów Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL, zwanej dalej "EUROCONTROL", dotyczących systemu opłat nawigacyjnych w tym zasad ustalania i pobierania opłat oraz wystawiania faktur określonych przez komórkę organizacyjną EUROCONTROL – Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO).

Prezes UOKiK wskazał, że podnoszone w ww. pytaniach kwestie nie dotyczą stosowania praktyk ograniczających konkurencję w rozumieniu przepisów Ustawy, natomiast związane są z kwestią relacji pomiędzy kosztami funkcjonowania Agencji, a realizowanymi przez nią zadaniami. W szczególności dotyczą one problematyki wysokości wynagrodzeń pracowników PAŻP, przede wszystkim kontrolerów ruchu lotniczego i ich przełożeniem na koszty działania Agencji. Prezes UOKiK stwierdził, że nie jest organem właściwym do oceny funkcjonowania osób prawnych nadzorowanych przez poszczególne organy administracji centralnej pod kątem gospodarności czy też celowości dokonywanych przez nie wydatków. Poza kompetencjami Prezesa Urzędu pozostaje również ocena czy wysokość wynagrodzeń oferowanych pracownikom danego podmiotu - w tym wypadku wynagrodzeń kontrolerów ruchu lotniczego – jest adekwatna i proporcjonalna do wykonywanej przez nich pracy.

Prezes UOKiK poinformował, że do Urzędu nie wpływały w ostatnim czasie żadne zawiadomienia lub sygnały dotyczące działalności PAŻP oraz nie prowadzi obecnie postępowań wyjaśniających lub antymonopolowych, które dotyczyłyby działań Agencji. Prezes UOKiK podkreślił również, że jego ustawowe kompetencje związane z przeciwdziałaniem praktykom ograniczającym konkurencję nie czynią z niego organu właściwego do regulowania wysokości opłat, w szczególności kiedy rynek jest regulowany, a stawki opłat podlegają weryfikacji przez regulatora sektorowego.

Prezes UOKiK stwierdził, że ma możliwość ingerowania w poziom stosowanych przez przedsiębiorców opłat i cen jedynie w sytuacji, gdy ich wysokość jest wynikiem stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W takich sytuacjach Prezes UOKiK w dalszym ciągu nie ustala ich poziomu, a oddziaływać na nie może jedynie pośrednio, tj. poprzez wyeliminowanie niedozwolonych prawem praktyk. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z obowiązującym orzecznictwem w sprawach antymonopolowych cena nieuczciwa,

nadmiernie wygórowana, to cena, której wysokość jest w rażący sposób oderwana od wartości ekonomicznej świadczenia dominanta, tym samym samo stwierdzenie, że cena jest wysoka nie jest wystarczające do stwierdzenia, że jej stosowanie jest sprzeczne z prawem.

Prezes UOKiK zwrócił uwagę, że wskazany rynek jest rynkiem regulowanym, a stawki opłat trasowych i terminalowych są zatwierdzane w zgodzie odpowiednio z art. 130b oraz 130d ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tj. Dz.U. z 2023 r. poz.2110) oraz poddawane są corocznym konsultacjom z użytkownikami przestrzeni powietrznej, które są prowadzone zgodnie z art. 24 ust. 3 oraz art. 30 ust. 1 Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/317 z dnia 11 lutego 2019 r. ustanawiającego system skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz uchylające rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 390/2013 i (UE) nr 391/2013.

Prezes UOKiK podkreślił, że nie jest stroną wskazanego postępowania. Organy regulacyjne podejmują działania *ex ante*, w celu osiągnięcia określonych efektów w przyszłości i w tym zakresie powinny badać wpływ podejmowanych decyzji na dany rynek. Zadaniem Prezesa UOKiK jest natomiast dokonywana *ex post* ocena zachowań przedsiębiorców, które już miały miejsce i wywarły lub mogły wywrzeć negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku. Powyższe oznacza, że Prezes UOKiK nie posiada uprawnień do oceny działań innych organów regulacyjnych w zakresie, w którym wydają one decyzje administracyjne dot. zatwierdzania wysokości opłat.

Prezes UOKiK wskazał również, że w przedmiocie oceny planów finansowych nie jest organem właściwym do ich analiz, gdyż kompetencje w tym zakresie wynikają z przepisów Ustawy PAŻP jak również ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530) oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120), które nie przewidują udziału Prezesa Urzędu w sprawowaniu nadzoru nad państwowymi osobami prawnymi.

Prezes UOKiK wskazał, że zgodnie z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do jego zakresu działania w przedmiocie ochrony konsumentów należy m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów Ustawy oraz wydawanie decyzji w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, stosownie do brzmienia art. 24 ust. 2 Ustawy, rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 845 dalej jako: „**u.p.n.p.r.**”), praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu. W związku z tym nieuczciwa praktyka rynkowa może mieć miejsce wyłącznie w relacji przedsiębiorca – konsument.

W opinii Prezesa UOKiK, PAŻP nie zawiera umów z konsumentami jak również nie kieruje jakiegokolwiek innej praktyki rynkowej w rozumieniu przepisów u.p.n.p.r. bezpośrednio do konsumentów. Brak jest zatem podstaw do badania praktyk PAŻP w zakresie nieuczciwych

praktyk rynkowych, tudzież praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ponadto wskazano, że linie lotnicze lub touroperatorzy nie są zobowiązani do informowania konsumentów o sposobie kalkulacji cen biletów.

Prezes UOKiK stwierdził, iż w świetle powyższego, w związku z zakresem przekazanych informacji, nie jest planowane podjęcie działań w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Prezes UOKiK stwierdził, że nie jest właściwy do rozstrzygnięcia, który podmiot powinien wykonywać zadania wynikające z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa cywilnego (Dz.U. 2020 poz. 881). Z ogłoszenia nr 9/2024 Prezesa ULC w sprawie „Sprawozdania z działalności w procesie Meteorologicznej Osłony Lotnictwa Cywilnego w 2023 roku” (Dz. Urz. ULC 2024 poz. 39) wynika, że w październiku 2018 r. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (dalej jako: IMGW-PIB) uzyskał wyznaczenie Ministra Infrastruktury jako instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej w zakresie pełnienia osłony meteorologicznej lotnictwa cywilnego. Wyznaczenie obowiązywało od dnia 1.01.2020 r. do dnia 31.12.2024 r. Natomiast ze „Sprawozdania z działalności w procesie Meteorologicznej Osłony Lotnictwa Cywilnego w 2024 roku” wynika, że w dniu 29.11.2024 r. IMGW-PIB uzyskał wyznaczenie Ministra Infrastruktury jako instytucja zapewniająca służby MET w odniesieniu do przestrzeni powietrznej Rejonu Informacji Powietrznej Warszawa (FIR Warszawa) z wyłączeniem CTR1 i TMA2 lotnisk EPRA3, EPBY4 i EPSY5. Powyższe oznacza, że uprawnienia IMGW-PIB do obsługi Agencji wynikają z decyzji Ministra Infrastruktury, natomiast Prezes UOKiK nie jest uprawniony do oceny trybu wyboru oraz racjonalności gospodarczej korzystania przez PAŻP z usług IMGW-PIB.

Z poważaniem,

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Maciej Lasek

Sekretarz Stanu

Dokument podpisany elektronicznie.