

BEOS-2008/25

Warszawa, 26 listopada 2025 r.

Do druku nr 1814

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III-020.293,9.2025

Data wpływu 27.11.2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (druk sejmowy nr 1814)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że problemem, którego rozwiązaniu ma służyć proponowana regulacja, jest zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa powodowane przez bezzałogowe statki powietrzne. Zdaniem Wnioskodawców ich użycie w działaniach o charakterze hybrydowym, zarówno do celów rozpoznawczych, jak i bojowych, stwarza ryzyko dla integralności przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Wnioskodawcy twierdzą, że wprowadzenie proponowanego rozwiązania pozwoli na bardziej skuteczne zwalczanie ataków hybrydowych w polskiej przestrzeni powietrznej, w szczególności poprzez wykrywanie bezzałogowych statków powietrznych. Według Wnioskodawców proponowane rozwiązanie powinno usprawnić współpracę w tym obszarze między Polską Agencją Żeglugi Powietrznej (PAŻP) a Siłami Zbrojnymi.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują znowelizowanie art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej¹ (dalej: ustawa). Zgodnie z proponowanym art. 6 ust. 5 ustawy na wniosek Prezesa PAŻP minister właściwy do spraw transportu ma powoływać nie więcej niż trzech, a nie jak obecnie – nie

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 179.

więcej niż dwóch, zastępców Prezesa PAŻP. W przepisie tym określono także wymagania, jakie muszą spełniać zastępcy Prezesa PAŻP. Zgodnie z proponowanym art. 6 ust. 5a ustawy do zastępców Prezesa PAŻP mają być stosowane odpowiednio przepisy art. 6 ust. 4 pkt 1-4 i 7 ustawy.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Z DSR wynika, że Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Analiza porównawcza modeli zarządzania cywilnymi dostawcami służb żeglugi powietrznej (*Air Navigation Service Provider – ANSP*) koncentruje się na wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej i OECD, których struktury stanowią reprezentatywny przekrój europejskich rozwiązań w zakresie współpracy cywilno-wojskowej. Ze względu na natężenie ruchu lotniczego lub znaczenie strategiczne na europejskim rynku usług nawigacyjnych do analizy porównawczej wybrano Belgię, Francję, Hiszpanię, Niemcy oraz Wielką Brytanię.

W Belgii głównym dostawcą służb żeglugi powietrznej jest spółka *Skeyes*² działająca jako podmiot cywilny. Zarząd *Skeyes* pozostaje w pełni cywilny, bez obowiązkowego udziału wojskowych. Integracja z siłami zbrojnymi realizowana jest wyłącznie na poziomie operacyjnym, zgodnie ze standardami koncepcji Elastycznego Wykorzystania Przestrzeni Powietrznej (*Flexible Use of Airspace – FUA*). W jej ramach funkcjonuje wspólna komórka zarządzania przestrzenią powietrzną (*Airspace Management Cell – AMC*), odpowiedzialna za bieżące planowanie, koordynację i uzgadnianie cywilno-wojskowego użytkowania przestrzeni. Tego typu komórki działają powszechnie w państwach europejskich jako mechanizm operacyjnej integracji. W Belgii wojskowi kontrolerzy ruchu powietrznego są przydzielani bezpośrednio do centrum kontroli obszaru, co umożliwia sprawną koordynację operacyjną przy zachowaniu cywilnego charakteru najwyższego kierownictwa. *Skeyes* rozwija również rozwiązania technologiczne w obszarze zarządzania ruchem dronów (*Unmanned Traffic Management – UTM*) poprzez spółkę *SkeyDrone* oraz aplikację *Drones & Aerial Activities (DAA)*, co dodatkowo podkreśla techniczny i cywilny profil integracji.

We Francji odpowiednikiem polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP) jest Dyrekcja Służb Żeglugi Powietrznej (*Direction des Services de la Navigation Aérienne – DSNA*³), która utrzymuje model cywilny zarządzania ANSP. Zgodnie

² *Skeyes*: <https://www.skeyes.be/en/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 26 XI 2025 r.].

³ *Direction des services de la navigation aérienne (DSNA)*: <https://annuaire.service-public.gouv.fr/gouvernement/9324d58a-91e9-4661-ba42-a4448610fc00>.

z zarządzeniem z 28 grudnia 2021 r.⁴, francuska struktura oddziela zarządzanie cywilnym ruchem lotniczym od zadań z zakresu obrony, realizowanych przez Siły Zbrojne. W dokumentach regulacyjnych nie przewidziano stanowisk o charakterze wojskowym ani wymogu, aby dyrektor lub członkowie kierownictwa posiadali status żołnierza zawodowego. Funkcje związane z bezpieczeństwem, jakością, bezpieczeństwem fizycznym oraz cyberbezpieczeństwem przypisane są cywilnej dyrekcji ds. bezpieczeństwa (*Direction de la sécurité*).

W Niemczech głównym dostawcą służb żeglugi powietrznej i funkcjonalnym odpowiednikiem PAŻP jest Niemiecka Kontrola Ruchu Lotniczego (*Deutsche Flugsicherung GmbH – DFS*⁵). W DFS nie przewidziano obligatoryjnej obecności przedstawicieli sił zbrojnych w zarządzie. Spółka jest w 100% własnością państwa i utrzymuje jednoznacznie cywilny model zarządzania oraz działalności operacyjnej. Działalność operacyjna DFS regulowana jest przez cywilne prawo lotnicze (*Luftverkehrsgesetz*). Współpraca z siłami zbrojnymi odbywa się na poziomie operacyjnym i proceduralnym, m.in. w zakresie koordynacji przestrzeni powietrznej w ramach zasad elastycznego użytkowania przestrzeni (FUA), nie wpływając na cywilny charakter kierownictwa.

W Hiszpanii i Wielkiej Brytanii model integracji wojskowej różni się od rozwiązań przyjmowanych w większości państw europejskich, ponieważ udział przedstawicieli wojska występuje na poziomie nadzoru strategicznego, ale nie obejmuje kierownictwa wykonawczego agencji żeglugi powietrznej. W Hiszpanii ENAIRE (*Entidad Pública Empresarial de Navegación Aérea*)⁶, państwowa agencja cywilna odpowiedzialna za zarządzanie przestrzenią powietrzną, utrzymuje w pełni cywilny zarząd wykonawczy. Koordynacja cywilno-wojskowa realizowana jest poprzez Dyрекcję Koordynacji Cywilno-Militarnej oraz mechanizmy elastycznego wykorzystania przestrzeni powietrznej (FUA). Strategiczny nadzór nad integracją wojskową zapewnia udział przedstawicieli Ministerstwa Obrony w Radzie Prezesów (*Consejo Rector*), co formalnie włącza wojsko w proces nadzorczy, ale bez obecności czynnych oficerów w strukturze zarządu wykonawczego.

Podobnie w Wielkiej Brytanii NATS (*National Air Traffic Services*) działa jako spółka publiczno-prywatna z cywilnym zarządem wykonawczym. Zarząd wykonawczy NATS pozostaje w pełni cywilny, bez obowiązkowego udziału wojskowych. Integracja wojskowa realizowana jest głównie na poziomie strategicznego nadzoru poprzez członków Rady Nadzorczej (*Board of Directors*), gdzie mogą występować byli oficerowie RAF w roli dyrektorów niewykonawczych (*non-executive directors*), uczestniczących w nadzorze i podejmowaniu decyzji strategicznych, ale bez wpływu na codzienne zarządzanie operacyjne. Procedury współpracy cywilno-wojskowej obejmują m.in. koordynację przestrzeni powietrznej, jednak nie zmieniają cywilnego charakteru zarządu wykonawczego spółki.

W obu przypadkach włączenie wojska dotyczy organu nadzorczego, a nie kierownictwa wykonawczego podmiotu świadczącego usługi żeglugi powietrznej.

⁴ Arrêté du 28 décembre 2021 portant organisation de la direction des services de la navigation aérienne (direction générale de l'aviation civile, direction des services de la navigation aérienne), tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000044616504>.

⁵ Deutsche Flugsicherung GmbH : <https://www.dfs.de/homepage/de/>.

⁶ ENAIRE: https://www.enaire.es/about_enaire/organisation/enaire_organisation_chart.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt zmierza do zmiany przepisów ustawy regulujących zasady powoływania zastępców Prezesa PAŻP, poprzez nowelizację art. 6 ust. 5 ustawy oraz dodanie do art. 6 nowego ust. 5a. W obecnym stanie prawnym, „[n]a wniosek Prezesa minister właściwy do spraw transportu powołuje nie więcej niż dwóch zastępców Prezesa. Jeden z zastępców Prezesa powinien posiadać wiedzę i umiejętności w zakresie służby żeglugi powietrznej i co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe na stanowisku kierowniczym w instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej. Przepisy ust. 4 pkt 1-4 i 7 stosuje się odpowiednio”.

Wnioskodawcy proponują zwiększenie maksymalnej liczby zastępców Prezesa PAŻP z dwóch do trzech przy jednoczesnym określeniu wymagań, jakie powinny spełniać osoby powoływane na tę funkcję. Obok zastępcy posiadającego wiedzę i umiejętności w zakresie służb żeglugi powietrznej oraz co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe na stanowisku kierowniczym w instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej (zgodnie z obecnym stanem prawnym), projekt przewiduje możliwość powołania zastępcy Prezesa, który:

- a) posiada wiedzę i umiejętności w zakresie:
 - zarządzania przestrzenią powietrzną w warunkach współdziałania lotnictwa cywilnego i państwowego,
 - zasad organizacji i prowadzenia ćwiczeń oraz operacji bojowych lotnictwa państwowego,
 - zasad zarządzania ruchem lotniczym,
 - pełnienia funkcji lub wykonywania zadań w strukturach lotnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub w strukturach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) odpowiedzialnych za planowanie, dowodzenie lub koordynację działań w przestrzeni powietrznej Polski i Państw-Stron Traktatu Północnoatlantyckiego,
- b) jest żołnierzem zawodowym w czynnej służbie wojskowej w stopniu co najmniej podpułkownika przez okres co najmniej trzech lat poprzedzających powołanie.

Projektowana zmiana ustawy, polegająca na wprowadzeniu możliwości powołania trzeciego zastępcy Prezesa, ma na celu, jak wskazano w uzasadnieniu, „równoległe wzmacnianie zdolności obronnych w wymiarze militarnym i cywilnym”, co umożliwi „całościowe spojrzenie na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej, obejmującej zarówno lotnictwo cywilne, jak i komponenty wojskowe”. Wskazano, że PAŻP „stanowi element infrastruktury krytycznej państwa, którego funkcjonowanie wprost wpływa na zdolność do obrony i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”.

W uzasadnieniu projektu podkreślono także, że zadaniem nowego zastępcy będzie „realizacja obowiązków wynikających z potrzeb obronności państwa, zapewniająca integralność działań w ramach współpracy cywilno-wojskowej”. Osoba powołana na to stanowisko „musi dawać gwarancję zdolności przygotowania Agencji do włączenia w system obrony powietrznej kraju oraz do przejęcia przez Siły

Zbrojne roli zarządzającego częścią infrastruktury krytycznej w okresie stanu nadzwyczajnego lub wojny”. Wprowadzenie tej funkcji stanowić ma „krok w kierunku stworzenia pełnej gotowości do przejścia Agencji w podporządkowanie MON w przypadku wystąpienia zagrożeń wewnętrznych lub utraty personelu kluczowego do zapewnienia ciągłości działania”.

Projektowana zmiana wydaje się więc być komplementarna do art. 3 ust. 4 i 5 ustawy, zgodnie z którymi PAŻP współdziała z odpowiednimi służbami i organami wojskowymi oraz innymi służbami i organami państwowymi, a w czasie wojny i stanu wojennego staje się ona częścią systemu obrony powietrznej kraju i podlega Ministrowi Obrony Narodowej. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż obecne przepisy określają tę współpracę w sposób ogólny, bez precyzyjnego wskazania zakresu działań Agencji powiązanych z obronnością w czasie pokoju. W tym kontekście ustanowienie zastępcy Prezesa do spraw obronnych mogłoby stanowić krok w kierunku pełniejszego uregulowania roli PAŻP w procesach planowania i realizacji zadań w obszarze cywilno-wojskowym, w tym w szczególności w zakresie ochrony przestrzeni powietrznej oraz reagowania na zagrożenia o charakterze hybrydowym.

W toku konsultacji społecznych nad projektem wskazywano m.in., iż wnioskodawcy powinni „rozszerzyć kompetencje już istniejących zastępców lub zostawić temat w kompetencjach samego ministra. Ewentualnie rozszerzyć kompetencje innej osoby z zespołu bez mianowania nowego zastępcy szczególnie drogą ustawy”⁷. Podniesiono również, że w projekcie „nie zostały jasno określone obowiązki nowego zastępcy”⁸.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu¹⁰.

2.

Proponowana w projekcie regulacja dotyczy nadania nowego brzmienia art. 6 ust. 5 ustawy, który odnosi się do zasad (kryteriów) powoływania zastępców Prezesa Agencji. Zmiana ta nie dotyczy praw i wolności unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

⁷ ID ankiety: 57210.

⁸ Ibidem.

⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jerzy Polaczek)*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-2005/25.

¹⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jerzy Polaczek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WAPEiM-2006/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt wpłynie na następujące podmioty:

1. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, w tym prezes i jego zastępcy;
2. podmioty koordynujące działania lotnictwa wojskowego i współpracujące z PAŻP, w tym w szczególności Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP (SSRL SZ RP), ale także poszczególne jednostki w ramach Dowództwa Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych (DO RSZ) i Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych (DG RSZ);
3. Minister Obrony Narodowej;
4. minister właściwy do spraw transportu (obecnie Minister Infrastruktury).

B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowane powołanie zastępcy prezesa PAŻP ds. obronnych nie będzie niosło bezpośrednich skutków społecznych. Pośrednio regulacja ta może w pewnym stopniu wpłynąć pozytywnie na integrację planowania i wymiany informacji między podmiotami cywilnymi i wojskowymi prowadzącymi działania prewencyjne i obronne w polskiej przestrzeni powietrznej i w dłuższej perspektywie zwiększać bezpieczeństwo państwa. Trzeba jednak podkreślić, że koordynacja w tym zakresie jest już aktywnie prowadzona. Szczególnie intensywnie PAŻP współpracuje z Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP¹¹, które jest centralnym organem sprawującym specjalistyczny nadzór nad działalnością służby ruchu lotniczego w Siłach Zbrojnych RP. Współpraca ta oparta jest o kilka rozporządzeń¹², jednak są one na tyle ogólnikowe, że oprócz tego zawarto również szereg porozumień dwustronnych dotyczących m.in. zarządzania przestrzenią powietrzną, zasad funkcjonowania wspólnej cywilno-wojskowej komórki zarządzania przestrzenią powietrzną czy zasad współpracy w celu realizacji i zabezpieczenia ruchu lotniczego OAT (*Operational Air Traffic* - operacyjny ruch lotniczy). PAŻP podpisał także porozumienia z poszczególnymi Bazami Lotniczymi w zakresie służb ruchu lotniczego (porozumienia te są uzgadniane z Szefostwem jako organem merytorycznie sprawującym nadzór nad wojskowymi organami ruchu lotniczego).

Wnioskodawcy podkreślają, że nowy zastępca prezesa PAŻP będący żołnierzem zawodowym w czynnej służbie wojskowej może wzmocnić współdziałanie i koordynację współpracy Agencji z Dowództwem Operacyjnym

¹¹ Wnioskodawcy nie wspomnieli w uzasadnieniu projektu o tym podmiocie, postulując jedynie zacieśnienie współpracy z Dowództwem Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną oraz integracji i nadzoru nad ruchem bezzałogowych statków powietrznych.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2007 r. w sprawie wykonywania funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej oraz umacniania obronności na czas pokoju (Dz. U. z 2015 r., poz. 100); Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 czerwca 2008 r. w sprawie sposobu współdziałania instytucji zapewniającej służbę ruchu lotniczego z Siłami Powietrznymi Sił Zbrojnych RP (Dz. U. z 2008 r., poz. 117); Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r., poz. 619).

Rodzajów Sił Zbrojnych¹³ w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną oraz integracji i nadzoru nad ruchem bezzałogowych statków powietrznych, co w efekcie wpłynie na podniesienie odporności państwa i zapewnienie skutecznej ochrony przestrzeni powietrznej RP w obliczu współczesnych zagrożeń hybrydowych. Tymczasem, jak wskazuje w swoim stanowisku na temat projektu Dowództwo Operacyjne, PAŻP jest już częścią systemu militarnego i podlega kontroli stanu przygotowania militaryzacji (na podstawie ustawy o obronie Ojczyzny z dnia 11 marca 2022 r.¹⁴), a bieżąca koordynacja i współpraca pomiędzy DO RSZ a PAŻP pozwala na efektywną realizację potrzeb Sił Zbrojnych w zakresie użytkowania przestrzeni powietrznej¹⁵.

W uzasadnieniu projektu nie wspomniano o koordynacji działań z Dowództwem Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, które również współpracuje z PAŻP. Za przykład takiej współpracy może posłużyć porozumienie podpisane w czerwcu 2024 r. dotyczące współpracy w sprawie realizacji wzajemnych kontroli z powietrza lotniczych urządzeń naziemnych (na lotniskach cywilnych i wojskowych). Dokument określił wzajemne zobowiązania stron w zakresie wykonywania oblotów oraz sprzętu wykorzystywanego do ich realizacji¹⁶.

Należy również wspomnieć o innym forum współpracy instytucjonalnej między podmiotami cywilnymi i wojskowymi w postaci Komitetu Zarządzania Przestrzenią Powietrzną, który jest wspólnym cywilno-wojskowym organem doradczym ministra właściwego do spraw transportu (obecnie Ministra Infrastruktury), Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych, odpowiedzialnym za kształtowanie zasad zarządzania i wykorzystania przestrzeni powietrznej przez wszystkich jej użytkowników. W skład Komitetu oprócz przedstawicieli wyżej wymienionych ministerstw wchodzi również przedstawiciele PAŻP, Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz DG RSZ. Komitet spotyka się regularnie i przygotowuje opinie i oceny w ramach wskazanych w rozporządzeniu¹⁷ zadań.

Trudno jest określić na ile możliwa do zrealizowania jest zakładana przez Wnioskodawców szersza koordynacja działań w polskiej przestrzeni powietrznej, szczególnie, że projekt nie doprecyzowuje zakresu zadań nowego zastępcy prezesa. Nie jest również jasne, w jakim stopniu zachowany byłby cywilny charakter Agencji. Wątpliwości w tym zakresie mogą powodować: wymagane wojskowe doświadczenie osoby mającej pełnić funkcję zastępcy, planowana ścisła współpraca

¹³ DO RSZ wykonuje zadania Ministra Obrony Narodowej w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej RP. Dowodzi w tym zakresie poprzez Centrum Operacji Powietrznych – Dowództwo Komponentu Powietrznego, które w czasie pokoju zapewnia ciągłość dowodzenia siłami wydzielonymi przez Siły Powietrzne. Centrum w ramach realizacji szkolenia lotniczego, współpracuje z Dowódcą Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, a w szczególności z Inspektorem Sił Powietrznych, który wydziela siły i środki do dyżurów bojowych w polskiej przestrzeni powietrznej – <https://www.wojsko-polskie.pl/dorsz/cop-dkp/>. Zob. także <https://www.wojsko-polskie.pl/dgrsz/ISP/>.

¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 655.

¹⁵ Pismo nr 23207/2025 z dn. 30.10. 2025 r. przesłane przez Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych RP w odpowiedzi na zapytanie mailowe BEOS.

¹⁶ Porozumienie weszło w życie 19 czerwca 2024 r. – *Polska Agencja Żeglugi Powietrznej i Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych zacieśniają współpracę*, 24 VI 2024 r., <https://dlapilota.pl/wiadomosci/polska/polska-agencja-zezlugi-powietrznej-i-dowodztwo-generalne-rodzajow-sil-zbrojnych>.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 września 2008 r. w sprawie Komitetu Zarządzania Przestrzenią Powietrzną oraz ustalenia zakresu jego działania (Dz. U. z 2014 r., poz. 1173).

z DO RSZ (nie uwzględniając przy tym innych podmiotów wojskowych i cywilnych działających w tym obszarze) i potencjalne włączenie PAŻP (w określonych warunkach) w system obrony powietrznej¹⁸.

Proponowane rozwiązanie może natomiast wprowadzić chaos kompetencyjny między podmiotami pełniącymi zadania cywilne i wojskowe w zakresie ochrony polskiego nieba. Wprowadzenie nowego zastępcy prezesa będącego czynnym oficerem niesie pytania o podległość służbową na tym stanowisku (PAŻP jest państwową osobą prawną, natomiast oficer jest żołnierzem zawodowym służącym zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny)¹⁹. Agencja podlega obecnie ministrowi właściwemu do spraw transportu, a zgodnie z założeniami projektu mogłaby w sytuacjach kryzysowych przechodzić w zarząd Ministra Obrony Narodowej. W sytuacji pokoju, mimo planowanego zacieśnienia współpracy PAŻP z podmiotami wojskowymi, MON nie miałby więc formalnego wpływu na działania Agencji w tym zakresie. Kwestię tę poruszono w konsultacjach społecznych projektu. Podkreślano w nich słuszność idei zwiększenia integracji cywilno-wojskowej w zarządzaniu przestrzenią powietrzną, zwłaszcza wobec zagrożeń dronowych i cyberataków, wskazując jednak, że projekt zbyt mocno ingeruje w cywilny charakter PAŻP i tworzy konflikt kompetencji między Ministrem Infrastruktury a MON²⁰. Proponowano również alternatywy dla tego rozwiązania: „1. Stały pełnomocnik MON przy PAŻP. Zamiast powoływać wojskowego zastępcę prezesa, można ustanowić pełnomocnika MON akredytowanego przy PAŻP – z prawem udziału w posiedzeniach, ale bez formalnego udziału w kierownictwie. 2. Centrum Koordynacji Cywilno-Wojskowej. Utworzenie wspólnego ośrodka PAŻP-MON (np. na wzór *Airspace Management Cell* w Belgii), który operacyjnie współpracuje przy planowaniu lotów, bez zmiany struktury zarządu”²¹. W ramach konsultacji wskazano też propozycję polegającą na rozszerzeniu zakresu obowiązków jednego z dwóch obecnych zastępców prezesa PAŻP o zadania z zakresu współpracy cywilno-wojskowej, bez konieczności mianowania zastępcy wojskowego²².

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu nie cieszyły się dużym zainteresowaniem obywateli. Większość komentujących negatywnie oceniła projekt, zarzucając Wnioskodawcom nieuzasadnione tworzenie nowych stanowisk będących

¹⁸ Wnioskodawcy podkreślają, że PAŻP stanowi element infrastruktury krytycznej państwa, a powołanie zastępcy ds. obronnych ma zapewnić płynność przejęcia Agencji w zarząd Sił Zbrojnych i włączenia w system obrony powietrznej kraju w przypadku stanu nadzwyczajnego lub wojny. Wspomniane jest także, że w przypadku wystąpienia zagrożeń wewnętrznych lub utraty personelu kluczowego do zapewnienia ciągłości działania Agencja będzie sprawniej mogła przejść w podporządkowanie MON – Zob. uzasadnienie projektu.

¹⁹ W tej sprawie wypowiedziało się również Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych: „(...) negatywnie ocenia [się] powierzenie żołnierzowi zawodowemu, będącemu w podporządkowaniu Ministra Obrony Narodowej funkcji zarządczej, w strukturach instytucji będącej pod nadzorem ministra właściwego dla spraw transportu. Powyższe może stanowić źródło sporów kompetencyjnych i konflikt interesów pomiędzy dwoma resortami.” – Pismo nr 23207/2025..., op. cit.

²⁰ ID ankiety: 76742.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

obciążeniem dla podatników²³ i proponując w zamian rozszerzenie kompetencji obecnych zasobów kadrowych Agencji²⁴.

Pojawiały się także głosy o konieczności modyfikacji proponowanej regulacji: „(n)iezbędne jest wprowadzenie mechanizmu uzgadniania przez ministra właściwego do spraw transportu z Ministrem Obrony Narodowej zarówno powołania, jak i odwołania zastępcy Prezesa Agencji. Rozwiązanie to, analogiczne do zasad delegowania funkcjonariuszy ABW, zapewni spójność działań cywilno-wojskowych oraz ciągłość funkcjonowania służb o strategicznym znaczeniu”²⁵.

W konsultacjach pojawił się zaledwie jeden komentarz wyrażający bezpośrednie poparcie dla projektu: „(z)miana ta jest niezbędna do zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej w Polsce”²⁶. Wskazywano w nim braki rozwiązań proceduralnych dotyczących roli PAŻP w przypadku wystąpienia potencjalnego zagrożenia związanego z aktami terroru, działaniami hybrydowymi, działaniami o charakterze sabotażowym, stanem wojennym czy wojną²⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zdaniem Wnioskodawców projektowane rozwiązanie nie wywoła skutków gospodarczych. Można kierunkowo zgodzić się z tą oceną. Stworzenie miejsca pracy dla trzeciego zastępcy prezesa PAŻP nie wpłynie na rynek pracy ani sektor gospodarstw domowych. Nie można jednak przewidzieć, czy i w jaki sposób zwiększenie liczby członków najwyższego kierownictwa wpłynie na efektywność funkcjonowania PAŻP, gdyż będzie to w największym stopniu zależało od kompetencji osób, które będą pracowały na tym nowo utworzonym stanowisku. Nie można zatem wykluczyć, że może to mieć również negatywne skutki dla przedsiębiorstw współpracujących z PAŻP.

W konsultacjach społecznych wskazano, że przyjęcie projektu może generować dodatkowe ryzyka organizacyjne i decyzyjne²⁸ oraz wywoływać konflikty wewnętrzne²⁹. Zwrócono także uwagę, że może to wpłynąć negatywnie na usługi nawigacyjne świadczone przez PAŻP z uwagi ryzyko wydłużenia procesów

²³ ID ankiety: 69829, 74117, 59863.

²⁴ ID ankiety: 57210, 59770.

²⁵ „Kryzys z 2022 roku ujawnił słabość państwa — pokazał, że pod presją wąskiej, lecz kluczowej grupy zawodowej interes publiczny może zostać podporządkowany interesom środowiskowym. Brak systemowych mechanizmów współdziałania z wojskiem i alternatywy kadrowej doprowadził do sytuacji, w której państwo ugięło się pod presją kontrolerów, by uniknąć paraliżu przestrzeni powietrznej. Samo szkolenie nowych kontrolerów cywilnych nie gwarantuje ciągłości ani odporności systemu bezpieczeństwa państwa” – ID ankiety: 87021.

²⁶ ID ankiety: 72418.

²⁷ „Nie określona jest rola Prezesa PAŻP, rola pracowników operacyjnych, w tym przede wszystkim kontrolerów ruchu lotniczego. Do tej pory tj. w 18 letniej historii PAŻP nie zostały przeprowadzone żadne ćwiczenia sprawdzające procedury i gotowość PAŻP do przejścia pod zwierzchnictwo MON oraz procedury działania i współpracy z podmiotami wojskowymi w przypadku wystąpienia ataków hybrydowych mających na celu przerwanie zapewniania ciągłości działania służb żeglugi powietrznej w Polsce” – Ibidem.

²⁸ ID ankiet: 89071 i 89094.

²⁹ ID ankiet m.in. 88564, 88612, 89080 i 89127.

decyzyjnych³⁰, a koszty utworzenia nowego, wysoko wynagradzanego stanowiska mogą zostać przerzucone na linie lotnicze³¹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy projektu w DSR wskazują, że na skutek wprowadzanych zmian zwiększeniu ulegnie budżet PAŻP w związku z nowym etatem zastępcy prezesa PAŻP. Zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy Prezes Rady Ministrów ustala wysokość wynagrodzenia Prezesa i jego zastępców zgodnie z ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi³². W ocenie Wnioskodawców, tym samym wynagrodzenie zastępcy prezesa nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które w 2025 r. oscyluje ok. kwoty 9 tys. brutto. Stąd wynagrodzenie zastępcy prezesa nie może przekroczyć kwoty ok. 53 tys. zł brutto miesięcznie, co daje w skali roku ok. 650 tys. zł. Koszty dla roku wejścia w życie proponowanych przepisów będą niższe, ale będzie to zależne od rzeczywistej daty wejścia w życie proponowanych rozwiązań.

Ponadto Wnioskodawcy wskazują, że projekt nie wpływa na budżet jednostek samorządu terytorialnego. W ich ocenie projekt nie wymaga dofinansowania z budżetu państwa, gdyż 99% wpływów PAŻP pochodzi z opłat nawigacyjnych przewoźników lotniczych. Kwota tych wpływów to około 1 mld zł rocznie.

Można uznać, że Wnioskodawcy w zasadzie prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. PAŻP jest państwową osobą prawną pełniącą funkcję instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. PAŻP prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, z budżetu państwa otrzymuje przede wszystkim dotację celową na sfinansowanie wydatków związanych z zapewnieniem służb nawigacyjnych w przypadku lotów zwolnionych z tych opłat, jak również dotację związaną z wydzieleniem stref geograficznych oraz dotację na utrzymanie efektów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Zważywszy na fakt, że PAŻP jest państwową osobą prawną działającą jako agencja, to mają do niej zastosowanie przepisy ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Na mocy tych przepisów, maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego dla osób zatrudnionych w agencjach państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, utworzonych lub nadzorowanych przez ministra lub centralny organ administracji rządowej nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zgodnie z najnowszym obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat

³⁰ ID ankiety: 88730.

³¹ ID ankiety: 88767.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

nagród z zysku w trzecim kwartale 2025 r. wyniosło 8 851,42 zł³³. Z kolei zgodnie z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi w latach 2024-2029 ³⁴ przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w sektorze przedsiębiorstw w 2026 r. planowane jest w wysokości 9 519 zł. Stąd przy określaniu wynagrodzenia dodatkowego zastępcy Prezesa PAŻP dopuszczalne jest przyjęcie za podstawę ustalenia wynagrodzenia w wysokości ok. 9 000 zł, co oznacza że maksymalna wysokość wynagrodzenia miesięcznego dla tego zastępcy nie powinna przekroczyć kwoty 650 000 zł w warunkach roku 2026.

Wg planu na rok 2026 na zaplanowany stan na początek roku PAŻP składają się środki obrotowe w kwocie 1 378 701 tys. zł (w tym środki pieniężne zaplanowane na kwotę 395 707 tys. zł, należności krótkoterminowe w kwocie 368 159 tys. zł i zapasy w kwocie 65 tys. zł), należności długoterminowe w kwocie 235 tys. zł i zobowiązania w kwocie 1 806 637 tys. zł (w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 752 661 tys. zł). Przychody PAŻP zaplanowano w 2026 r. w wysokości 1 749 457 tys. zł, przy tym w ogólnej kwocie przychodów największą wartość stanowią przychody z prowadzonej działalności, głównie ze sprzedaży usług nawigacyjnych i pozanawigacyjnych. Pozostałe przychody zaplanowano w wysokości 117 281 tys. zł, a dotacje z budżetu państwa ujęto na poziomie 68 128 tys. zł. Koszty PAŻP zostały określone na rok 2026 na kwotę 1 715 742 tys. zł, w tym koszty osobowe w wysokości 797 200 tys. zł. Kwota ta uwzględnia systemowe zwiększenie funduszu wynagrodzeń o 3,0% w stosunku do wielkości ujętych w planie finansowym na rok 2025, a także jest wynikiem aktualizacji planów zatrudnienia. W 2026 r. PAŻP zaplanowała wynik finansowy w wysokości 33 715 tys. zł. Na zaplanowany stan na koniec roku jednostki składają się środki obrotowe w wysokości 1 154 475 tys. zł (w tym środki pieniężne zaplanowane na kwotę 599 600 tys. zł, należności krótkoterminowe w wysokości 410 973 tys. zł i zapasy w wysokości 65 tys. zł), należności długoterminowe w wysokości 235 tys. zł i zobowiązania w wysokości 1 633 347 tys. zł (w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów zaplanowane na kwotę 661 744 tys. zł)³⁵.

Na tle powyższych danych można stwierdzić, że PAŻP będzie w stanie sfinansować wzrost kosztów z tytułu wynagrodzenia dla dodatkowego zastępcy Prezesa PAŻP z przychodów z prowadzonej działalności.

W toku konsultacji społecznych ich uczestnicy zauważali m.in., że koszt samego etatu wydaje się relatywnie niewielki wobec budżetu Agencji, jednak projekt

³³ Zob. Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2025 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku, w trzecim kwartale 2025 r., <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/obwieszczenie-w-sprawie-przecietnego-miesiecznego-wynagrodzenia-w-sektorze-przedsiębiorstw-włącznie-z-wypłatami-z-zysku-w-trzecim-kwartale-2025-r-,58,48.html#>.

³⁴ Zob. Projekt ustawy budżetowej na rok 2026 (druk sejmowy nr 1749), Uzasadnienie, s. 22.

³⁵ Zob. tamże, Uzasadnienie, s. 283-285 oraz tabela 36 w załączniku nr 14, plany finansowe osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 tej ustawy, s. 14/149.

nie uwzględnia kosztów pośrednich związanych z tworzeniem zaplecza administracyjnego dla nowej funkcji³⁶.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie wprowadza nowych obciążeń administracyjnych w zakresie skutków społecznych, dla przedsiębiorców ani dla jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje zmianę art. 6 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej poprzez zwiększenie maksymalnej liczby zastępców Prezesa tej Agencji z dwóch do trzech oraz określenie wymagań dla nowego zastępcy odpowiedzialnego za kwestie obronne. Zmiana ma charakter organizacyjny i nie wiąże się z rozszerzeniem katalogu zadań PAŻP.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Opiniowana zmiana nie spowoduje bezpośrednich skutków społecznych. Projektowane powołanie zastępcy prezesa PAŻP ds. obronnych ma w założeniu zwiększyć koordynację działań podmiotów cywilnych i wojskowych operujących w polskiej przestrzeni powietrznej i w efekcie zwiększyć bezpieczeństwo państwa. Trudno jest jednak prognozować, czy to rozwiązanie realnie wpłynie na zacieśnienie współpracy między tymi podmiotami, biorąc pod uwagę, że jest ona już aktywnie prowadzona w różnych formach. Trzeba przy tym zaznaczyć, że proponowana regulacja może zaburzyć podział kompetencji między poszczególnymi podmiotami pełniącymi zadania cywilne i wojskowe w zakresie ochrony polskiego nieba i podać w wątpliwość cywilny charakter Agencji.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może wpływać na działalność przedsiębiorstw z sektora lotnictwa cywilnego współpracujących z PAŻP. Nie będzie natomiast wpływał na konsumentów ani na rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projekt nie wpływa na budżet państwa. Zwiększone koszty osobowe PAŻP wynikające z proponowanej regulacji powinny zostać sfinansowane z przychodów z prowadzonej działalności.

³⁶ Zob. ID ankiety: 57210, 88630, 88891.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza rozwiązań zagranicznych pokazuje, że w Belgii, Hiszpanii, Niemczech i Wielkiej Brytanii integracja wojskowa w agencjach żeglugi powietrznej odbywa się na poziomie operacyjnym lub strategicznego nadzoru, bez włączania czynnych oficerów do zarządu wykonawczego. W Belgii Skeyes pozostaje w pełni cywilny, a współpraca z wojskiem odbywa się operacyjnie w ramach Airspace Management Cell, wspólnego ośrodka zarządzania przestrzenią powietrzną, w którym cywilni i wojskowi kontrolerzy współpracują przy planowaniu i kontroli lotów, bez ingerencji w kierownictwo wykonawcze agencji. Niemiecka DFS utrzymuje cywilny zarząd, współpracując z wojskiem wyłącznie w działaniach operacyjnych. Hiszpańska ENAIRE umożliwia strategiczną reprezentację Ministerstwa Obrony w Radzie Zarządzającej, przy zachowaniu cywilnego zarządu wykonawczego, a koordynację działań cywilno-wojskowych prowadzi Dyrekcja Koordynacji Cywilno-Militarnej, odpowiedzialna za realizację mechanizmów FUA. W Wielkiej Brytanii NATS integruje wojsko na poziomie Rady Nadzorczej, nie w zarządzie wykonawczym. W porównaniu z tymi modelami polska propozycja, przewidująca udział czynnego oficera w zarządzie wykonawczym PAŻP, jest niestandardowa, choć cel funkcjonalny tzn. formalne włączenie wojska do najwyższego kierownictwa ANSP pozostaje podobny.

Autorzy:

Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Krzysztof Niewęglowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/