

## UZASADNIENIE

### I. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej ma na celu wykonanie prawa UE, dotyczącego utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES), tj.:

- rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej,
- rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej,
- rozporządzenia (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej,
- rozporządzenia (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym,
- rozporządzenia Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej.

W ustawie powołuje się Polską Agencję Żeglugi Powietrznej jako instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej w rozumieniu prawa UE w polskiej przestrzeni powietrznej zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny, stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, w drodze wyodrębnienia z przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” (PPL) Agencji Ruchu Lotniczego (ARL), realizującej w chwili obecnej zadania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym.

Projektowana regulacja stwarza ramy prawne wywiązania się Rzeczypospolitej Polskiej także z zobowiązań międzynarodowych wynikających z przystąpienia w 2004 r. przez RP do Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL, w tym z zobowiązania polegającego na konieczności przystąpienia z dniem 1 stycznia 2007 r. przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej do wspólnego, europejskiego systemu pobierania opłat nawigacyjnych, realizowanego przez Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO) EUROCONTROL w Brukseli.

Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, a w konsekwencji do Konwencji EUROCONTROL, stworzyło w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną i ruchem lotniczym nową sytuację faktyczną i prawną, także w sferze funkcjonalno-organizacyjnej, polegającą przede wszystkim na:

- konieczności uniezależnienia, pod względem co najmniej funkcjonalnym, instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej od władzy lotniczej,
- obowiązku „funkcjonalnego i strukturalnego rozdzielenia” służb żeglugi powietrznej (pkt 10 preambuły rozporządzenia (WE) nr 549/2004),
- konieczności zapewnienia przejrzystości stosunków finansowych tych służb oraz prowadzenia przez nie sprawozdawczości finansowej zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości,
- konieczności uwzględnienia, aby służba ruchu lotniczego realizowana była jako funkcja władzy publicznej,
- stosowania nowych form nadzoru i audytowania tych służb.

Ustawa powołuje Polską Agencję Żeglugi Powietrznej, jako państwową osobę prawną, której podstawowym zadaniem będzie zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej.

Agencja będzie podlegała ministrowi właściwemu do spraw transportu, z tym że określone w przepisach UE obowiązki i uprawnienia państwowej władzy nadzorującej w stosunku do bieżącej realizacji zadań przez Agencję będzie

wykonywał Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

Agencja w czasie wojny i stanu wojennego będzie stanowiła część systemu obrony powietrznej i będzie podlegała Ministrowi Obrony Narodowej. Agencja będzie wykonywała także zadania służb żeglugi powietrznej w czasie stanu wyjątkowego we współdziałaniu z właściwymi służbami wojskowymi.

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej powstaje w wyniku wydzielenia z przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” składników materialnych i niematerialnych, służących dziś do realizacji przez jednostkę organizacyjną PPL – Agencję Ruchu Lotniczego zadań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym i przekazania tych składników Agencji; Agencja przejmie także wierzytelności i zobowiązania związane z tym majątkiem oraz pracowników zatrudnionych w PPL-ARL.

W wyniku rozdzielenia dotychczasowej działalności PPL i ARL powinna nastąpić optymalizacja realizacji przez nie ich zadań, zwiększenie przejrzystości w obszarze organizacyjnym i finansowym, nieskrępowany rozwój oraz podniesienie konkurencyjności Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w środowisku europejskim. Spośród państw europejskich już tylko kilka z nich (Polska, Hiszpania i Turcja) posiada instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego połączone z portami lotniczymi.

Proponuje się, aby przedmiotowa ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.

## II. Stan faktyczny i prawny

### 1. Uwarunkowania krajowe

Zgodnie z art. 230 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze zadania państwowego organu zarządzania ruchem wykonuje dziś Agencja Ruchu Lotniczego jako jednostka organizacyjna przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”.

Zadania te zostały zlecone PPL w 1988 r. na podstawie zarządzenia Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności z dnia 19 lipca 1988 r. w sprawie organizacji i zakresu działania państwowego nadzoru nad lotnictwem cywilnym oraz zlecenia przedsiębiorstwu państwowemu „Porty Lotnicze” niektórych zadań w zakresie ruchu lotniczego. Dla realizacji tych zadań PPL został wyposażony w stosowny majątek i personel.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” przedsiębiorstwo to rozliczenia z tytułu własnej działalności oraz z tytułu zleconych czynności państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym prowadzi dziś na własny rachunek.

Ponieważ:

- przepisy UE i wymagania EUROCONTROL nie zezwalają instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej na pokrywanie ze środków pochodzących z opłat nawigacyjnych wydatków niezwiązanych ze świadczeniem usług nawigacyjnych, np. na lotniskowe inwestycje infrastrukturalne,
- zapewnianie służby ruchu lotniczego powinno być realizowane jako działanie nienastawione na osiągnięcie zysku,
- instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej powinny prowadzić działalność zgodnie z przepisami UE i wymaganiami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego pod nadzorem Ministra Transportu i Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, także określonymi przepisami UE (audyty, inspekcje),
- system pobieranych opłat nawigacyjnych w zakresie opłat trasowych jest uregulowany przepisami EUROCONTROL, a wysokość tych opłat podlega zatwierdzeniu przez państwa będące członkami tej organizacji; opłaty te są zbierane i naliczane za pośrednictwem Centralnego Biura Opłat Trasowych EUROCONTROL,

– rachunkowość instytucji zapewniających żeglugi powietrznej powinna być przejrzysta, zaś sprawozdawczość powinna być zgodna z międzynarodowymi standardami rachunkowości,

stanowi to wystarczające przesłanki wprowadzenia proponowanego w projekcie rozdzielenia sfery działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze” i Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Nowa struktura organizacyjna uprości i usprawni zarządzanie nowym podmiotem, co pozwoli na uniknięcie konfliktu interesów. Przyczyni się to, także zdaniem EUROCONTROL, do efektywniejszej, sprawniejszej realizacji zadań przez Agencję.

Proces powołania niezależnego podmiotu realizującego zadania państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym (POZRL) ma swoją kilkuletnią historię. W związku z przygotowywaniem się przez RP do przystąpienia do Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej – EUROCONTROL, w 2000 r. opracowano projekt ustawy – Prawo lotnicze zawierający przepisy powołujące Polską Agencję Żeglugi Powietrznej, jako państwową osobę prawną, na bazie majątku i pracowników wydzielonych z PPL. Projekt uzyskał akceptację Parlamentu w 2001 r. Ustawa ta nie została jednak podpisana przez Prezydenta RP, z innych przyczyn niż proponowane w niej zmiany dotyczące żeglugi powietrznej. Tak więc proces ten został zainicjowany jeszcze przed przystąpieniem RP do UE.

## 2. Zobowiązania i wymagania wynikające z członkostwa w UE i EUROCONTROL

W wyniku przystąpienia w 2004 r. przez RP do Unii Europejskiej i EUROCONTROL Rzeczpospolita Polska została zobowiązana do realizacji wspólnej europejskiej polityki transportowej w zakresie transportu lotniczego i stworzenia systemu, który w sposób jak najbardziej bezpieczny i efektywny oraz zgodny z zasadami prawa UE pozwoliłby na

uczestniczenie przez RP w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES). Zgodnie z rozporządzeniami UE w sprawie SES każde państwo członkowskie odpowiedzialne jest m.in. za zapewnienie zgodności działania służb żeglugi powietrznej z wymaganiami Wspólnoty Europejskiej, za certyfikację tych służb, ich inspekcjonowanie i audytowanie.

- 1) wspólne europejskie wymagania w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej obejmują badanie instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej pod kątem jej:
  - technicznej i operacyjnej kompetencji oraz przydatności,
  - systemów i procesów zarządzania bezpieczeństwem i jakością,
  - systemów sprawozdawczych,
  - jakości usług,
  - zdolności finansowej,
  - zobowiązań finansowych i ubezpieczenia,
  - własności i struktury organizacyjnej, włącznie z zapobieganiem konfliktom interesów (status prawny, struktura własności i wszelkie inne uzgodnienia mające znaczący wpływ na kontrole jej aktywów),
  - zasobów ludzkich, włącznie z odpowiednimi planami obsady stanowisk,
  - ochrony;
- 2) zgodnie z pkt 10 preambuły rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej „... służby żeglugi powietrznej, a w szczególności służby ruchu lotniczego, które można porównać do władz publicznych, wymagają funkcjonalnego i strukturalnego rozdzielenia ...” zaś zgodnie z preambułą rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. „zapewnianie służb ruchu lotniczego ... jest powiązane z pełnieniem funkcji organu publicznego

niemającego natury ekonomicznej” (pkt 5), „księgowość wszystkich instytucji zapewniających służby nawigacji lotniczej powinna zapewnić maksymalną przejrzystość” (pkt 17). Ponadto zgodnie z art. 14-16 tego rozporządzenia opłaty za usługi będą podlegały schematowi opłat określonego przez UE. Działanie państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym w związku z rozpoczęciem funkcjonowania we wspólnym europejskim systemie naliczania opłat nawigacyjnych realizowanym przez CRCO nakłada na ten podmiot szereg obowiązków m.in. o charakterze administracyjno-finansowo-księgowym, np. zachowania przejrzystości finansowej i stosowania w zakresie sprawozdawczości finansowej międzynarodowych standardów rachunkowości;

- 3) zgodnie z przepisami UE i wymaganiami EUROCONTROL przychody z tytułu usług nawigacyjnych (trasowych) świadczonych przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym – obecnie ARL – będą mogły być wykorzystywane tylko na pokrywanie kosztów związanych ze świadczeniem usług nawigacyjnych oraz inne koszty związane z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej, wskazane w art. 15 rozporządzenia (WE) nr 550/2004, a nie jak dotychczas także na cross – subsydiowanie wydatków na inne cele, np. inwestycje w infrastrukturę lotniskową.

I tak:

- umowa wielostronna w sprawie opłat trasowych stanowi, że opłaty w ramach wspólnego systemu opłat trasowych są ustanawiane zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą nakazującą uwzględnianie kosztów poniesionych przez państwa za trasowe urządzenia i usługi świadczone w żegludze powietrznej oraz związane z eksploatacją systemu, jak również kosztów poniesionych przez EUROCONTROL przy prowadzeniu tego systemu,
- rozporządzenie (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europej-

skiej Przestrzeni Powietrznej – Rozdział III „Schematy opłat”, art. 15 ust. 2 określający zasady ustalania podstawy kosztowej opłat, w tym ppkt b, stanowi: „... koszty, jakie należy uwzględnić w tym kontekście, to te poddawane ocenie w związku z wyposażeniem i służbami, jakie są zapewniane i wdrażane w ramach Regionalnego planu nawigacji lotniczej ICAO dla regionu Europy. Mogą one również obejmować koszty poniesione przez państwowe władze nadzorujące i/lub wyznaczone organizacje, jak również koszty poniesione przez właściwe Państwo Członkowskie i instytucję zapewniającą służby w związku z zapewnieniem służb nawigacji lotniczej.”.

Potwierdzenie ww. zasad znalazło się także w projekcie rozporządzenia Komisji (WE) nr ... w sprawie wspólnego systemu opłat za zapewnianie służb żeglugi powietrznej, którego wejście w życie planowane jest na dzień 1 stycznia 2007 r.;

- 4) przepisy UE dotyczące Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, wprowadzając wymagania dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, pozostawiają swobodę państwu członkowskiemu co do ich wyznaczenia oraz formy takiego wyznaczenia; przepisy te nie wpływają także na uprawnienia państwa członkowskiego do przyjęcia własnych regulacji w zakresie organizacji jego sił zbrojnych, bezpieczeństwa publicznego i spraw obronnych (pkt 5, 22 preambuły oraz ust. 2 art. 1 cyt. rozporządzenia (WE) nr 549/2004). Zgodnie z ramowym rozporządzeniem (WE) nr 549/2004 „zastosowanie rozporządzenia ... nie narusza suwerenności Państw Członkowskich w ich przestrzeni powietrznej oraz wymogów Państw Członkowskich dotyczących porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i spraw obronnych zgodnie z art. 13”.

Ponadto w myśl rozporządzenia (WE) nr 550/2004 wspólny system certyfikowania tych instytucji powinien być utworzony „z jednoczesnym zachowaniem ciągłości zapewniania służb”.



Tak więc, zgodnie z ww. przepisami UE, każde państwo ma prawo wyznaczenia instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, działając w ogólnym interesie gospodarczym i obronnym. Ponieważ Agencja staje się częścią systemu obronnego w czasie wojny i stanu wojennego,

istnieje potrzeba zagwarantowania zapewniania przez nią, obok służby ruchu lotniczego, także służby łączności, służby nawigacji, dozoru i informacji lotniczej.

W projekcie zamieszcza się przepisy nowelizujące w niezbędnym zakresie przepisy Prawa lotniczego w obszarze żeglugi powietrznej, stwarzające ogólne ramy prawne wykonania przepisów UE w zakresie funkcjonowania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (np. art. 127 Prawa lotniczego). Przepisy te określają m.in. reguły wyznaczania i certyfikowania wszystkich instytucji mogących zapewniać służby żeglugi powietrznej na zasadach określonych w rozporządzeniach UE i zgodnie z prawem krajowym, przy zachowaniu uprawnień Agencji jako następczyni ARL oraz podmiotu realizującego swoje zadania także w czasie wojny i stanu wojennego.

W przypadku wykształcenia się praktyki europejskiej w zakresie stosowania i interpretacji przepisów rozporządzeń SES w tym zakresie, normy te będą mogły być realizowane zgodnie z powszechnie przyjętą wykładnią celowościową tych przepisów;

- 5) wykładnia celowościowa niektórych przepisów UE, np. art. 13 rozporządzenia (WE) nr 550/2004: „2. Dostęp do właściwych danych operacyjnych zostanie udzielony odpowiednim władzom, certyfikowanym instytucjom zapewniającym służby żeglugi nawigacji lotniczej, użytkownikom przestrzeni powietrznej i portom lotniczym na zasadach równości”,

pozwala na przyjęcie założenia, że oddzielenie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej od portów lotniczych, z punktu widzenia

optymalizacji procesu zarządzania ruchem lotniczym w ramach SES, jest modelem oczekiwanym ze strony UE.

### III. Proponowane zmiany

Proponuje się, aby Agencja została powołana ustawowo jako państwowa osoba prawna działająca zgodnie z ww. przepisami UE, umowami i przepisami międzynarodowymi, tj. Konwencją o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, Chicago 1944, oraz załącznikami do tej Konwencji, Konwencją EUROCONTROL i przepisami EUROCONTROL, umową wielostronną w sprawie opłat trasowych, przepisami Prawa lotniczego oraz innymi przepisami (np. o ochronie granicy państwowej, o powszechnym obowiązku obrony).

Niezależnie od jej zadań podstawowych Agencja otrzymuje także uprawnienie do koordynacji od dnia 1 stycznia 2009 r. działań poszukiwawczo-ratowniczych; w chwili obecnej zadania te wykonują jednostki resortu Obrony Narodowej.

Agencja będzie mogła także, za zgodą Ministra Transportu, realizować inne zadania o charakterze gospodarczym pod warunkiem wyodrębnienia ich w księgach rachunkowych.

Z uwagi na podległość Agencji ministrowi właściwemu do spraw transportu, specyfikę zadań Agencji, europejskie uwarunkowania jej działalności oraz konieczność przystosowania struktury organizacyjnej i zatrudnienia także do realizacji zadań w czasie wojny i stanu wojennego proponuje się, aby statut Agencji był nadawany, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw transportu po zaopiniowaniu przez państwową władzę nadzorującą, tj. Prezesa ULC.

W ustawie proponuje się regulacje w zakresie powoływania Prezesa Agencji, dotyczące organu powołującego Prezesa Agencji (Prezes Rady Ministrów), enumeratywnego określenia składu komisji konkursowej oraz trybu powoływania Prezesa Agencji (konkurs organizowany przez ministra właściwego do spraw transportu). Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, będąc jednostką krajową, będzie jednocześnie funkcjonowała w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, w związku z czym zasady jej działania, organizacji i gospodarki finansowej są regulowane przede wszystkim przepisami UE. Działalność jej jest nadzorowana nie tylko przez władze krajowe, ale także Komisję Europejską i EUROCONTROL. Ponadto w czasie stanu wojny i stanu wojennego będzie ona podlegać Ministrowi Obrony Narodowej.

Z wyżej wymienionych przyczyn, mając na uwadze specyfikę zadań Agencji, Prezes Agencji, jako osoba odpowiedzialna w kraju za bezpieczeństwo ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej RP, a także nasze uczestnictwo od dnia 1 stycznia 2007 r. w systemie CRCO – oprócz wymagań analogicznych do wymagań wskazanych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217) dla osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe – powinien posiadać szczególne kwalifikacje i specjalistyczną wiedzę operacyjną w tym zakresie, dostęp do informacji NATO oraz niezbędne doświadczenie zawodowe.

Dla zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa świadczenia usług ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej RP przez Agencję oraz ze względu na potrzebę niezwłocznego podjęcia niezbędnych działań w celu zorganizowania jej działalności proponuje się w ustawie, aby – do czasu powołania Prezesa w trybie określonym w art. 6 ustawy – Prezes Rady Ministrów, z dniem ogłoszenia ustawy, powołał Prezesa bez przeprowadzania konkursu, o którym mowa w art. 6.

Status prawny i finansowy Agencji jako jednostki realizującej z mocy ustawy specjalne funkcje publiczne (zapewnienie bezpiecznego ciągłego, płynnego i efektywnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej), także w czasie wojny, stanu wojennego i stanów wyjątkowych, na zasadach określonych przepisami UE, wymaga zastosowania w ustawie regulacji o charakterze *lex specialis*. I tak np. uprawnienia Ministra Skarbu Państwa w stosunku do Agencji będzie wykonywał minister właściwy do spraw transportu, do Agencji stosuje się krajowe przepisy o rachunkowości i sprawozdawczości finansowej w zakresie nieobjętym MSR; Agencja nie może udzielać poręczeń i gwarancji.

Agencja będzie prowadziła samodzielną gospodarkę finansową. Agencja będzie pokrywała koszty prowadzenia swojej działalności z własnych przychodów, które podstawowo będą pochodziły z opłat nawigacyjnych (trasowych) pobieranych w ramach systemu CRCO.

Agencja będzie działała na podstawie pięcioletniego i rocznego planu działania (w tym rocznego finansowego) opracowywanymi zgodnie z przepisami UE, opiniowanymi przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz zatwierdzanymi przez ministra właściwego do spraw transportu. Terminy opracowywania, opiniowania i uzgadniania tych planów są wynikiem konieczności dostosowania się RP do harmonogramu zatwierdzania opłat trasowych przez EUROCONTROL ustalonego dla wszystkich krajów członkowskich tej organizacji i RP nie ma na nie wpływu.

W 2007 r. Agencja będzie prowadziła swoją działalność na dotychczasowych zasadach określonych w Prawie lotniczym dla państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym.

Agencja będzie mogła otrzymywać dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie jej zadań zgodnie z art. 9 ust. 5. Przepis ten nie narusza art. 130 ust. 7 Prawa lotniczego.

Planowanie oraz realizacja zadań przez Agencję, w tym zasady jej gospodarki finansowej, zaciąganie kredytów itp., będzie poddane nadzorowi zarówno ze strony organizacji europejskich, jak i władz krajowych.

Potrzeba zapewnienia indywidualnego systemu wynagrodzeń dla pracowników Agencji wynika ze specyfiki ich kwalifikacji oraz sposobu wykonywania przez nich zatrudnienia. Przepisy UE zakładają swobodny przepływ osób zatrudnionych na stanowiskach kontrolerów w ramach Unii Europejskiej. Za zapewnienie żeglugi powietrznej w swojej przestrzeni powietrznej odpowiedzialne są organy państwa, w związku z czym istnieje potrzeba ustanowienia takich regulacji prawnych, które umożliwiłyby Agencji zachowanie stanu zatrudnienia niezbędnego do realizacji przez nią zadań, co można m.in. osiągnąć przez stworzenie systemu pracy i płacy konkurencyjnego wobec warunków pracy i płacy oferowanych w innych krajach UE.

Ze względu na fakt, że ustawa – Prawo lotnicze reguluje cały obszar stosunków w zakresie lotnictwa cywilnego, tj. zarówno sprawy żeglugi powietrznej, jak i sprawy lotnisk, statków powietrznych, personelu lotniczego (analogicznie do Kodeksu morskiego czy Kodeksu drogowego), a także działalności

przewozowej, zaś takie podmioty jak przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” czy Polskie Linie Lotnicze „LOT” S.A. zostały powołane w drodze odrębnych ustaw, dla zachowania spójności systemu, Polską Agencję Żeglugi Powietrznej powołuje się także odrębną ustawą. Obecnie ARL działa na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” oraz ustawy – Prawo lotnicze.

W ustawie – Prawo lotnicze w rozdziale dotyczącym żeglugi powietrznej została umieszczona grupa przepisów regulująca materię wspólną dla wszystkich instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, w tym Agencji, bez wskazywania konkretnych podmiotów.

W ustawie proponuje się wprowadzenie zmian do przepisów Prawa lotniczego, w zakresie niezbędnym do prawidłowego wdrożenia przepisów

ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i wykonania przepisów UE w zakresie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Zmiany te dotyczą zasadniczo doprecyzowania przepisów odnoszących się do zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej oraz korzystania z tej przestrzeni, określają systemowo niezbędne zasady funkcjonowania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, a także określają wymagany przepisami UE system kar za naruszenia prawa w tym obszarze.

W chwili obecnej koszty zwolnień z opłat nawigacyjnych są ponoszone przez Agencję Ruchu Lotniczego. W art. 130 Prawa lotniczego określa się nowy katalog lotów, za które Agencja nie będzie pobierała opłat nawigacyjnych, oraz jednostki obowiązane do refundacji kosztów Agencji z tego tytułu, mając na uwadze fakt, że zgodnie z zasadami prawa UE w zakresie pobierania opłat nawigacyjnych instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej nie może zwolnień z opłat nawigacyjnych wliczać do swojej podstawy kosztowej służącej ustaleniu stawki jednostkowej za przelot. Katalog zwolnień został opracowany w oparciu o projektowane rozporządzenie Komisji Europejskiej w sprawie opłat nawigacyjnych, które prawdopodobnie zostanie przyjęte w bieżącym roku. W projekcie rozporządzenia Komisji jest zamieszczony zarówno katalog lotów, za które obowiązkowo nie pobiera się opłat, jak i katalog lotów, za które opłaty mogą nie być pobierane, i w tym ostatnim przypadku jest to uzależnione od decyzji państwa członkowskiego. Proponowany w Prawie lotniczym katalog lotów, za które nie pobiera się opłat, jest efektem uzgodnień z innymi resortami oraz środowiskiem lotniczym.

Wobec powyższego proponuje się w projekcie, aby koszty zwolnień były pokrywane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu.

ARL funkcjonuje od 1988 r. w strukturze PPL na bazie wniesionego przez nią majątku i zasobów kadrowych. Z uwagi na regulacje prawa UE uniemożliwiające pokrywanie przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej z wpływów z opłat trasowych innych wydatków niż związanych ze

świadczeniem usług żeglugi powietrznej, dalsze partycypowanie przez ARL w kosztach działalności PPL określonej w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 października

1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 550) byłoby sprzeczne z prawem UE.

Z uwagi na fakt tworzenia Agencji na bazie majątku przejmowanego z PPL i w oparciu o pracowników PPL-ARL bardzo ważną grupę przepisów stanowią przepisy przejściowe i dostosowujące, których celem jest uregulowanie spraw majątkowych, procedur sądowych i administracyjnych, zobowiązań, wierzytelności i praw osób trzecich oraz spraw pracowniczych powstałych w relacjach PPL i PPL-ARL przed i po dniu wejścia w życie ustawy. Reguluje się te kwestie w sposób mający na celu, z jednej strony, zapewnienie prawidłowych i zgodnych z prawem UE warunków funkcjonowania Agencji w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, z drugiej zaś strony, mający na celu stworzenie mechanizmów dalszego, sprawnego funkcjonowania PPL po wydzieleniu ARL.

Wszelkie koszty związane z przejściem od PPL części majątku obciążają Agencję.

Ustawa zawiera uregulowania dotyczące stosunków pracy pracowników zatrudnionych w PPL-ARL w dniu wejścia w życie ustawy, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu pracy; zapewniają one pracownikom możliwość kontynuowania zatrudnienia, mimo zmiany formy prawnej pracodawcy.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

Projektowana ustawa będzie obejmować w szczególności następujące organy i krajowe podmioty:

- 1) ministra właściwego do spraw transportu, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
- 2) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
- 3) przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” (PPL),
- 4) Agencję Ruchu Lotniczego (PPL),
- 5) zarządzających lotniskami,
- 6) przewoźników lotniczych,
- 7) służbę meteorologiczną,
- 8) pracowników PPL-ARL.

Wpływ na sektor finansów publicznych



Skarb Państwa nie poniesie kosztów związanych z utworzeniem i wyposażeniem Agencji, gdyż Agencja powstaje na bazie części majątku PPL, w tym wniesionego do PPL w 1988 r., wykorzystywanego przez Agencję Ruchu Lotniczego oraz w oparciu o pracowników PPL zatrudnionych obecnie w ARL.

W wyniku utworzenia Agencji ulegnie tylko zmniejszeniu wpłata do budżetu państwa części dywidendy należnej dziś od PPL z tytułu zysków ARL. Aktualne przychody ARL to kwota 450 000 000 zł. Po wydzieleniu Agencji z PPL planowana dywidenda PPL na rok 2007 (z uwzględnieniem ew. zakupu usług księgowych, finansowych, obsługi kadrowej itp. przez Agencję od PPL) wyniesie 23 464 000 zł lub 13 769 000 zł (bez tego zakupu).

Z uwagi na istniejący system rozliczeń z Centralnym Biurem Opłat Trasowych w Brukseli, Agencja będzie mogła uzyskać należne jej środki finansowe z CRCO dopiero po dniu 30 marca 2007 r., dla zabezpieczenia ciągłości świadczenia przez Agencję usług żeglugi powietrznej w trzech pierwszych miesiącach jej działalności, proponuje się w projekcie udzielenie Agencji pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na pokrycie jej kosztów inwestycyjnych, operacyjnych i zatrudnienia w tym okresie. Zgodnie z danymi PPL pożyczka ta powinna wynosić 130 000 000 zł.

Kwota ta odciąży PPL od ponoszenia kosztów związanych z zapewnieniem funkcjonowania Agencji w pierwszych trzech miesiącach jej funkcjonowania w systemie CRCO.

W związku ze zmianami proponowanymi w ustawie – Prawo lotnicze w zakresie systemu opłat nawigacyjnych – z uwagi na planowane od dnia 1 stycznia 2007 r. wejście w życie rozporządzenia Unii Europejskiej w tym zakresie – należy się spodziewać zwiększonych wydatków budżetu państwa, gdyż zaistnieje potrzeba udzielenia dotacji celowej na pokrycie wydatków Agencji związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej dla lotów ustawowo zwolnionych z opłat nawigacyjnych. W 2005 r. kwota zwolnień wynosiła 4 029 164 zł, przy czym największy udział w kosztach mają loty wojskowe oraz wykonywane w celu trans-

portu monarchy/głowy państwa/szefa rządu itd. (ok. 93%). Zgodnie z prognozą PPL na 2007 r. koszty lotów zwolnionych mogą ogółem wynieść 5 mln zł.

Wpływ na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz rozwój regionów

Jak wynika z informacji przedstawionej przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” (24 kwietnia 2006 r.) dla realizacji jej zadań Agencja przejęłaby z PPL środki trwałe o wartości ogółem brutto: 617 010 686,30 zł, zaś netto 321 333 054,04 zł, wartości niematerialne i prawne odpowiednio o wartości: 25 055 295,72 zł oraz 1 165 822,11 zł, oraz należności i zobowiązania odpowiednio w wysokości: 60 158 000 zł i 25 770 000 zł. Aktualny stan zatrudnienia w ARL na dzień 7 kwietnia 2006 r. wynosi 1162,55 etatów.

W wyniku wydzielenia ARL z PPL, PPL nie będzie już realizowało zadań państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym, lecz będzie wykonywało swoje podstawowe, ustawowe, zadania określone w art. 4 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”, polegające m.in. na budowie, modernizacji i eksploatacji lotnisk komunikacyjnych, dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego, świadczeniu usług lotniczych związanych ze stratami, lądowaniami i parkowaniem statków powietrznych na rzecz przewoźników lotniczych i innych osób eksploatujących statki powietrzne, świadczeniu usług na rzecz pasażerów linii lotniczych, prowadzeniu sklepów wolnocłowych, wynajmie pomieszczeń, świadczeniu usług związanych z przewozem ładunków, i z tego tytułu nadal będzie osiągało przychody.

PPL zarządza potem lotniczym Warszawa-Okęcie, Rzeszów i Zielona Góra oraz jest akcjonariuszem spółek zarządzających portami lotniczymi m.in. w Gdańsku, Szczecinie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu.

W wyniku wyodrębnienia Agencji przychody PPL zmniejszą się ogólnie ok. 50% (przychody ARL w PPL wynosiły w 2005 r. 52,58%), jednakże PPL nie będzie już ponosiło kosztów związanych z finansowaniem realizacji zadań przez Agencję Ruchu Lotniczego w ramach PPL (w tym koszty operacyjne, inwestycyjne,

osobowe itp.). W związku uczestnictwem RP w SES oraz z gwałtownym wzrostem ruchu lotniczego będzie istniała potrzeba wydatkowania przez Agencję dodatkowych środków na pokrycie kosztów niezbędnych nowych inwestycji, zakupu sprzętu

i oprogramowania, zwiększenia stanu zatrudnienia, a tym samym wzrośnie stan jej zobowiązań. Ze względu na przepisy UE istnieje także konieczność zastosowania przez Agencję MSR, co wiąże się także z nowymi nakładami na ten cel.

Z uwagi na fakt, że przychody i majątek ARL nie stanowiły bezpośrednio gwarancji dla umów kredytowych zawieranych przez PPL na cele inwestycji lotniskowych, zaś w świetle regulacji UE oraz zasad i praktyki EUROCONTROL nie jest możliwe dalsze „obciążanie” dochodów z tytułu opłat trasowych zobowiązaniami np. z tytułu inwestycji lotniskowych, wydzielenie ARL nie powinno mieć bezpośredniego wpływu na stan realizacji zobowiązań przez PPL. Sporządzając symulację finansową przedsiębiorstwa do roku 2020, PPL opracował ją, biorąc już pod uwagę wydzielenie Agencji w 2007 r., i zgodnie z informacją PPL przedsiębiorstwo to ma zadawalającą płynność finansową.

Ponadto w związku z rosnącym ruchem lotniczym należy się spodziewać zwiększających wpływów PPL z tytułu opłat lotniskowych.

Należy oczekiwać, że funkcjonowanie Agencji w nowych warunkach prawnych w „środowisku” europejskim przyczyni się do podniesienia sprawności i efektywności realizacji przez nią jej zadań, co wpłynie na wzrost jej konkurencyjności wobec innych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej na rynku europejskim i podniesie poziom bezpieczeństwa i terminowość świadczonych usług.

#### Konsultacje społeczne i uzgodnienia międzyresortowe

Projekt ustawy został opracowany w ramach prac międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania zmian Prawa lotniczego i innych aktów normatywnych dotyczących lotnictwa cywilnego, w którym obok przedstawicieli zainteresowanych resortów uczestniczyli przedstawiciele przedsiębiorstwa państwowego „Porty

Lotnicze” oraz innych portów lotniczych, przedstawiciele przewoźników lotniczych i innych jednostek sektora lotniczego.

Projekt został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i szerokich konsultacji społecznych oraz do związków zawodowych działających w PPL i ARL. Uwagi resortów i innych jednostek, w tym związków zawodowych (rozbieżne opinie), zostały uwzględnione w projekcie w maksymalnym stopniu, umożliwiającym zrealizowanie założenia wyjściowego projektu, tj. utworzenie Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

W trakcie prac nad projektem ustawy kierownictwo resortu utrzymywało bieżący kontakt z kierownictwem PPL; odbyły się także spotkania informujące z przedstawicielami związków zawodowych.

W celu przygotowania procesu wyodrębnienia Agencji powołano komisję przygotowawczą, w skład której wchodzi przedstawiciele przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze”, Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz Ministerstwa Transportu, mającą na celu nadzorowanie prac klasyfikowania przez PPL poszczególnych składników majątkowych i niemajątkowych, wierzytelności i zobowiązań.

Projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej; nie zgłoszono wniosku o uczestniczenie w procedurze legislacyjnej na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa.

Wstępna opinia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Ustawa ma na celu wykonanie rozporządzeń Unii Europejskiej dot. SES i zobowiązań międzynarodowych.

11/22zb