**UZASADNIENIE**

1. **Potrzeba i cel wydania rozporządzenia**

Projektowane rozporządzenie stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 26d ust. 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1235, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą – Prawo lotnicze”.

Rozporządzenie w przedmiotowym zakresie jest wydawane corocznie – od roku 2012 na podstawie art. 26d ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze, a w latach wcześniejszych na podstawie art. 129a ust. 2 tej ustawy.

Zgodnie z art. 26d ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określa, w drodze rozporządzenia, wysokość wpłaty z tytułu kosztów realizowania przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zwanego dalej „Prezesem Urzędu”, zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej, zwanej dalej „wpłatą lotniczą”, uwzględniając w szczególności nakład pracy i koszty realizacji zadań przez Prezesa Urzędu ponoszone przy wykonywaniu nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej. Sposób ustalania wpłaty lotniczej oraz warunki i terminy jej uiszczania przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej są określone w treści ustawy – Prawo lotnicze (art. 26d ust. 1–6), natomiast jedyną kwestią pozostającą do uregulowania w rozporządzeniu jest wysokość tej wpłaty.

Konieczność wydania projektowanego rozporządzenia wynika z przepisów:

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 uchylającego rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 390/2013 i (UE) nr 391/2013 (Dz. Urz. UE L 56 z 25.02.2019, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2019/317/UE”;
2. rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, str.10, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 31).

Przytoczone powyżej akty prawne Unii Europejskiej stanowią, że pobierane przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej opłaty za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, tj. opłaty nawigacyjne obejmujące opłaty terminalowe i opłaty trasowe, których elementem są koszty realizowania przez odpowiednie władze krajowe zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej (wykonywaniem nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej), są ustalane na okres roku kalendarzowego. Tym samym na każdy rok jest wydawane odrębne rozporządzenie określające wysokość wpłaty lotniczej na dany rok, którą uiszcza instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej.

1. **Zakres regulacji**

Zgodnie z wymienionymi powyżej aktami prawnymi Unii Europejskiej, opłaty nawigacyjne muszą być ustalane w oparciu o koszty ponoszone w związku z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej. Do kosztów tych zalicza się koszty ponoszone przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej oraz przez władzę krajową. Koszty ponoszone przez władzę krajową mogą zostać włączone do podstawy kosztowej opłat nawigacyjnych pod warunkiem, że są one ponoszone przez tę władzę w związku z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej. Oznacza to, że do podstawy kosztowej opłat nawigacyjnych mogą być wliczane tylko i wyłącznie te koszty, zwane dalej „kosztami Prezesa Urzędu”, które są ponoszone przez Urząd Lotnictwa Cywilnego, zwany dalej „Urzędem”, którego Prezes pełni funkcję państwowej władzy nadzorującej, w związku z realizacją funkcji związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej, w tym funkcji nadzorczych w rozumieniu przepisów dotyczących tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej.

Określona w przepisach projektowanego rozporządzenia kwota wpłaty lotniczej uiszczanej przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej, w roku 2023 wyniesie 13 871 823 zł. Na tę kwotę składają się koszty Prezesa Urzędu związane ze służbami żeglugi powietrznej planowane na 2023 r., stanowiące tzw. koszty ustalone, określone w treści planu skuteczności działania służb żeglugi powietrznej na lata 2020–2024[[1]](#footnote-1)), zwanego dalej „Planem”, w wysokości 14 451 180,41 zł. Kwota ta została skalkulowana zgodnie z przepisami rozporządzenia 2019/317/UE przy uwzględnieniu przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1627 z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie nadzwyczajnych środków w trzecim okresie odniesienia (2020–2024) systemu skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 366 z 04.11.2020, str. 7), zwanego dalej „rozporządzeniem 2020/1627/UE”, i odzwierciedla koszty planowane do poniesienia przez Prezesa Urzędu w związku z realizowaniem przez Prezesa Urzędu zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej.

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 28 ust. 5 rozporządzenia 2019/317/UE, w przypadku nieprzewidzianych zmian w kosztach ustalonych, ponoszonych przez krajowy organ nadzoru, różnica między kosztami ustalonymi a kosztami rzeczywistymi dzieli się w następujący sposób:

1. jeżeli koszty rzeczywiste są niższe od kosztów ustalonych określonych na dany rok kalendarzowy, państwo członkowskie zwraca różnicę użytkownikom przestrzeni powietrznej przez zmniejszenie stawki jednostkowej w roku n+2;
2. jeżeli koszty rzeczywiste są wyższe od kosztów ustalonych określonych na dany rok kalendarzowy, państwo członkowskie odzyskuje różnicę od użytkowników przestrzeni powietrznej przez zwiększenie stawki jednostkowej w roku n+2.

Należy przy tym mieć na uwadze, że ze względu na zmiany treści Planu w związku z przepisami rozporządzenia 2020/1627/UE, za lata 2020 i 2021 rozliczeniu podlegają także różnice w kosztach Prezesa Urzędu między kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu określonymi w Planie a kosztami planowanymi Prezesa Urzędu będącymi podstawą dla ustalenia wysokości wpłaty lotniczej dla lat 2020 oraz 2021[[2]](#footnote-2)).

W zakresie roku 2020 różnica między kosztami rzeczywistymi Prezesa Urzędu za rok 2020 a kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu na rok 2020 określonymi w Planie wynosi 0 zł (Plan sporządzany był w roku 2021 i w zakresie kosztów ustalonych roku 2020 przyjęto rzeczywiste wykonanie kosztów tego roku). Natomiast w odniesieniu do roku 2020 rozliczeniu podlega różnica między kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu na rok 2020 określonymi w Planie – wynoszącymi 13 251 909,65 zł – a kosztami Prezesa Urzędu pierwotnie planowanymi na ten rok, określonymi jako koszty ustalone w pierwotnym projekcie planu skuteczności działania dla Polski na RP3 (2020–2024) przyjętym w roku 2019 i stanowiącymi podstawę dla określenia wartości wpłaty lotniczej w roku 2020 – wynoszącymi 13 499 922,60 zł. Różnica ta wyniosła -248 012,95 zł. W świetle art. 28 ust. 5 rozporządzenia 2019/317/UE różnica ta powinna zostać rozliczona w roku 2022 (n+2). Niemniej jednak, mając na uwadze przepisy rozporządzenia 2020/1627/UE, w tym art. 5 ust. 3 tego rozporządzania, różnica w kosztach Prezesa Urzędu między kosztami ustalonymi i kosztami rzeczywistymi dla roku 2020 zostanie rozliczona w roku 2023, łącznie z różnicą między kosztami ustalonymi i kosztami rzeczywistymi dla roku 2021.

W zakresie roku 2021 rozliczeniu podlegają:

1. różnica między kosztami rzeczywistymi Prezesa Urzędu za rok 2021 w wysokości 13 785 472,77 zł a kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu na rok 2021 określonymi w Planie, wynoszącymi 13 540 321,84 zł; różnica między kosztami rzeczywistymi i kosztami ustalonymi dla roku 2021 wyniosła 245 150,93 zł; w świetle art. 28 ust. 5 rozporządzenia 2019/317/UE oraz z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia 2020/1627/UE, w tym art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia, różnica ta powinna zostać rozliczona w roku (n+2), tj. w roku 2023;
2. różnica między kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu na rok 2021 określonymi w Planie – wynoszącymi 13 540 321,84 zł – a kosztami Prezesa Urzędu pierwotnie planowanymi na rok 2021, określonymi jako koszty ustalone w pierwotnym projekcie planu skuteczności działania dla Polski na RP3 (2020–2024) przyjętym w roku 2019 i stanowiącymi podstawę dla określenia wartości wpłaty lotniczej w roku 2021 – wynoszącymi 14 116 816,77 zł. Różnica ta wyniosła -576 494,93 zł.

Kalkulację planowanych na 2023 r. kosztów realizowania przez Prezesa Urzędu zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej (kosztów ustalonych) opracowano biorąc pod uwagę zaangażowanie pracowników Urzędu w zadania związane ze służbami żeglugi powietrznej, z uwzględnieniem planowanego kształtowania się w roku 2023 czynników zewnętrznych wpływających na nakład pracy pracowników Urzędu w obszarze służb żeglugi powietrznej (do czynników tych należą m.in. liczba instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, liczba organów zapewniających te służby, liczba licencjonowanego przez Prezesa Urzędu personelu kontroli ruchu lotniczego, liczba ośrodków szkolenia personelu służb ruchu lotniczego) oraz o ogólny budżet Urzędu. Przyjęty w tym zakresie sposób określania kosztów odpowiada stosowanemu w latach ubiegłych dla określenia wysokości wpłaty lotniczej. Podstawą dla określenia udziału kosztów realizowania przez Prezesa Urzędu zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej w ogólnym budżecie Urzędu był analogicznie jak w latach ubiegłych – udział pracowników zaangażowanych w realizację tych zadań w ogóle pracowników w komórkach merytorycznych Urzędu (mierzony etatami). W ramach kosztów realizowania przez Prezesa Urzędu zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej są uwzględnione wszystkie zadania realizowane przez Prezesa Urzędu w związku z tymi służbami wynikające z odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej, przepisów międzynarodowych i krajowych, jak również odpowiednia część kosztów procesów wspomagających (koszty pośrednie). Określone w treści projektowanego rozporządzenia koszty Prezesa Urzędu planowane na rok 2023 odpowiadają kwocie kosztów skalkulowanych przez Urząd w ramach prac nad Planem i ujętych w tym Planie. Koszty te obejmują koszty związane ze służbami trasowymi i terminalowymi.

Koszty realizowania przez Prezesa Urzędu zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej (koszty ustalone) nie są powiązane ze zmianami w wielkościach ruchu lotniczego. Jednocześnie w związku z faktem, że wpłata lotnicza w roku n (oparta na kosztach ustalonych Prezesa Urzędu) jest uiszczana w roku n przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej w wysokości określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 26d ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze niezależnie od faktycznej wielkości ruchu lotniczego w tymże roku n, wpłata lotnicza na rok n+2 (w omawianym przypadku na rok 2023) nie jest korygowana o wartość kwot odzyskanych z nadwyżką albo niecałkowicie w wyniku wahań natężenia ruchu dotyczących roku n (w omawianym przypadku połączone lata 2020 i 2021, mając na uwadze przepisy rozporządzenia 2020/1627/UE, w tym art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia). Kwoty odzyskane z nadwyżką albo niecałkowicie w wyniku wahań natężenia ruchu, o których mowa w art. 25 ust. 2 rozporządzenia 2019/317/UE, stanowiące jedną z korekt do obliczenia stawek jednostkowych opłat nawigacyjnych na dany rok (zasada ujmowania korekt dotyczących rozliczenia połączonych lat 2020 i 2021 w roku 2023), które są liczone również w odniesieniu do kosztów ustalonych Prezesa Urzędu, są rozliczane w całości z użytkownikami przestrzeni powietrznej przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej uiszczającą wpłatę lotniczą.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że koszty ustalone Prezesa Urzędu związane z realizowaniem przez Prezesa Urzędu zadań państwowej władzy nadzorującej związanych z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej na 2023 r. zostały określone w Planie w kwocie 14 451 180,41 zł. Niemniej jednak w związku z rozliczeniem w roku 2023 różnic między kosztami rzeczywistymi Prezesa Urzędu i kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu dla połączonych lat 2020 i 2021 oraz między kosztami ustalonymi Prezesa Urzędu oraz kosztami Prezesa Urzędu pierwotnie planowanymi i ujętymi w kalkulacji wpłaty lotniczej dla tych lat, powyższa kwota została:

1. pomniejszona o kwotę w wysokości 248 012,95 zł, stanowiącą różnicę między kosztami ustalonymi (równymi kosztom rzeczywistym) dla roku 2020 a kosztami pierwotnie planowanymi i uwzględnionymi we wpłacie lotniczej na rok 2020;
2. powiększona o kwotę w wysokości 245 150,93 zł w związku z różnicą między kosztami rzeczywistymi i kosztami ustalonymi dla roku 2021;
3. pomniejszona o kwotę w wysokości 576 494,93 zł, stanowiącą różnicę między kosztami ustalonymi dla roku 2021 a kosztami pierwotnie planowanymi i uwzględnionymi we wpłacie lotniczej na rok 2021.

W konsekwencji w projekcie rozporządzenia określono, że wysokość wpłaty lotniczej na rok 2023 wynosi 13 871 823 zł.

Zgodnie z art. 26d ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze, wpłata lotnicza jest uiszczana corocznie w 12 miesięcznych równych ratach. Z przepisu tego, jak również pozostałych rozwiązań zawartych w art. 26d ustawy – Prawo lotnicze wynika, że wpłatę lotniczą określa się na dany rok kalendarzowy. W projektowanym rozporządzeniu określona została wpłata lotnicza dotycząca roku 2023.

Zaproponowany termin wejścia w życie projektowanego rozporządzenia, tj. z dniem 1 stycznia 2023 r., jest zatem adekwatny do przepisów ustawy – Prawo lotnicze, zwłaszcza do art. 26d ust. 6 tej ustawy, z którego wynika, że niezależnie od dnia wejścia w życie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 26d ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze (a więc dotyczącego wpłaty lotniczej), raty należne za okres od 1 stycznia danego roku kalendarzowego do ostatniego dnia miesiąca, w którym weszło w życie to rozporządzenie wpłaca się w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia. W związku z tym rozporządzenie w sprawie wpłaty lotniczej nie powinno wchodzić w życie wcześniej niż z dniem 1 stycznia roku kalendarzowego, którego wpłata dotyczy, bowiem mogłoby wywoływać wątpliwość co do obowiązku uiszczenia pierwszej raty za dany rok kalendarzowy.

III. Przedstawienie projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

## IV. Ocena organu wnioskującego, czy projekt podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Regulacje zawarte w projekcie rozporządzenia nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), zatem projekt nie podlega notyfikacji.

## V. Oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

**VI. Udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej**

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z chwilą skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych.

1. ) Plan skuteczności działania służb żeglugi powietrznej na trzeci okres odniesienia, tj. na lata 2020–2024, który został przyjęty 24 maja 2022 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. ) Wysokości wpłaty lotniczej w roku 2020 oraz w roku 2021 oparte były na projekcie planu skuteczności działania służb żeglugi powietrznej na trzeci okres odniesienia, tj. na lata 2020–2024, który został przekazany do Komisji Europejskiej w listopadzie 2019 r. Należy wskazać, że w związku z art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2019/317/UE, do dnia 30 września 2021 r. tymczasowe zastosowanie miały docelowe parametry skuteczności działania uwzględnione w projekcie planu skuteczności działania służb żeglugi powietrznej na trzeci okres odniesienia, tj. na lata 2020–2024, który został przekazany do Komisji Europejskiej w listopadzie 2019 r. [↑](#footnote-ref-2)