

Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce II – wybrane zagadnienia

Praca zbiorowa
pod redakcją
Filipa Czernickiego
i Tadeusza Skocznego

Warszawa 2011



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

**Usługi portów lotniczych
w Unii Europejskiej i w Polsce II
– wybrane zagadnienia**

Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce II – wybrane zagadnienia

Praca zbiorowa
pod redakcją
Filipa Czernickiego
i Tadeusza Skocznego

Warszawa 2011



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

Ósma publikacja Programu Wydawniczego CARS

Seria: Studia i Monografie Antymonopolowe i Regulacyjne

Redaktor serii: dr hab. Tadeusz Skoczny, prof. UW

Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS)
www.cars.wz.uw.edu.pl



Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS) zostało utworzone uchwałą Rady Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 lutego 2007 r. jako „inna wymieniona w regulaminie wydziału jednostka, niezbędna do realizacji zadań wydziału” w rozumieniu § 20 Statutu Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 21 czerwca 2006 r.

CARS prowadzi między- i interdyscyplinarne badania naukowe oraz prace rozwojowe i wdrożeniowe w zakresie ochrony konkurencji i regulacji sektorowych w gospodarce rynkowej, ale także przygotowuje wydawnictwa zwarte i periodyczne, organizuje lub współorganizuje konferencje, seminaria, warsztaty i szkolenia, a w przyszłości będzie także patronować studiom podyplomowym.

W skład CARS wchodzi C członkowie Zwyczajni (pracownicy naukowcy Wydziału Zarządzania UW), C członkowie Stowarzyszeni (pracownicy naukowcy innych wydziałów UW, w tym głównie Wydziału Prawa i Administracji i Wydziału Nauk Ekonomicznych, a także innych krajowych i zagranicznych uczelni i jednostek badawczych) oraz Stali Współpracownicy (w tym osoby zatrudnione w polskich i zagranicznych firmach i instytucjach publicznych i prywatnych).

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL)
www.porty-lotnicze.com.pl



Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) działa w obecnej formie prawnej od 1987 r. Firma jest nowoczesnym, wysoko wyspecjalizowanym Przedsiębiorstwem, koncentrującym się na dostarczaniu usług zarówno liniom lotniczym, jak i pasażerom korzystających z transportu lotniczego. Przedsiębiorstwo zarządza **Portem Lotniczym** im. Fryderyka Chopina w Warszawie, które jest najnowocześniejszym kompleksem infrastrukturalnym transportu publicznego w Polsce. Do grupy kapitałowej P.P. „Porty Lotnicze” należy 20 spółek zarówno zarządzających lotniskami cywilnymi w Polsce, jak i związanych z obsługą linii lotniczych i pasażerów.

**Airports services
in the European Union and Poland II
– selected problems**

**Edited by
Filip Czernicki
and Tadeusz Skoczny**

Warsaw 2011

Recenzenci:

Prof. zw. dr hab. Adam Jaroszyński, Uniwersytet Warszawski, Wydział Zarządzania

Prof. PŁ dr hab. Anna Fornalczyk, Politechnika Łódzka, Wydział Organizacji
i Zarządzania

Redakcja: Halina Maczunder

Projekt okładki: Dariusz Kondefefer

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”,
Warszawa 2011

ISBN 978-83-61276-78-4



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:

Dom Wydawniczy ELIPSA,

ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa

tel./fax 022 635 03 01, 022 635 17 85, e-mail: elipsa@elipsa.pl

www.elipsa.pl

Spis treści

PRZEDMOWA	15
ROZDZIAŁ I	
Porty lotnicze a prawo konkurencji, regulacje lotniskowe i strategie rozwoju; założenia i rezultaty badawcze.....	17
ROZDZIAŁ II	
Stosowanie reguł konkurencji wobec działalności portów lotniczych: przegląd aktualnych problemów orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji w UE i Polsce.....	31
ROZDZIAŁ III	
Regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce – dostęp do infrastruktury lotniska i opłaty lotniskowe	69
ROZDZIAŁ IV	
Regulacyjne uwarunkowania zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia	87
ROZDZIAŁ V	
Regulacyjne uwarunkowania zapewnienia ochrony portów lotniczych w UE i Polsce	
V.1. Zasady i reguły świadczenia usług ochrony portów lotniczych w Polsce.	145
V.2. Międzynarodowe i konstytucyjno-prawne uwarunkowania kontroli osobistych na lotniskach	165
ROZDZIAŁ VI	
Analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE.....	181

Contents

PREFACE	15
CHARTER I. Airport services, airports regulation and strategic developments; assumptions and results of the project.	17
CHARTER II. Application of competition rules to airport providers: review of actual decision practices of courts and antitrust authorities in the EU and Poland	31
CHARTER III. Providing airports services under the EU and Polish airports regulation – Access to airports infrastructure and airports fees.	69
CHARTER IV. Regulatory requirements of providing security of airports operations at starting and landing	87
CHARTER V. Regulatory requirements of providing safety of airports in the EU and Poland V.1. Principles and rules of airports safety services in Poland. V.2. Requirements of personal inspections under international and constitutional law.	145 165
CHARTER VI. Comparative analysis of efficiencies of the selected airports in Europe	181

Szczegółowy spis treści

Przedmowa	15
------------------------	----

ROZDZIAŁ I

Porty lotnicze a prawo konkurencji, regulacje lotniskowe i strategie rozwoju; założenia i rezultaty badawcze (Filip Czernicki, Tadeusz Skoczny)	17
1. Cele i założenia projektu	17
2. Reguły ochrony konkurencji	18
3. Regulacje lotniskowe	22
4. Bezpieczeństwo operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia	24
5. Ochrona portów lotniczych	24
6. Analiza efektywności funkcjonowania portów lotniczych	27
7. Podsumowanie	29

ROZDZIAŁ II

Stosowanie reguł konkurencji wobec działalności portów lotniczych: przegląd aktualnych problemów orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji w UE i Polsce (Agata Jurkowska-Gomułka)	31
1. Zakres i przedmiot raportu	31
2. Pomoc państwa dla portów lotniczych i związana z działalnością portów lotniczych	32
2.1. Kryteria uznania zastosowanych środków wsparcia za pomoc państwa ..	32
2.2. Kryteria dopuszczalności pomocy państwa dla portów lotniczych	38
2.2.1. Ocena dopuszczalności pomocy ze względu na jej przeznaczenie ..	38
2.2.2. Ocena dopuszczalności określonych form wsparcia	46
3. Prewencyjna kontrola koncentracji z udziałem podmiotów zarządzających portami lotniczymi	49
4. Wyznaczanie rynków właściwych	53
5. Praktyki ograniczające konkurencję	57
5.1. Umowy najmu powierzchni/pomieszczeń w strefach handlowych portów lotniczych	57
5.2. Przykłady praktyk ograniczających konkurencję w decyzjach i orzeczeniach krajowych organów ochrony konkurencji	60
6. Podsumowanie. Przegląd wytycznych w sprawie sektora lotnictwa	63

ROZDZIAŁ III

Regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce – dostęp do infrastruktury lotniska i opłaty lotniskowe (Igor Komarnicki)	69
1. Dostęp do infrastruktury lotniska w celu startu i lądowania statku powietrznego – ograniczenia hałasowe	69

1.1. Zasada dostępności lotniska użytku publicznego dla wszystkich użytkowników – uwagi ogólne	69
1.2. Przepisy Prawa lotniczego w zakresie ograniczeń hałasowych a dyrektywa 2002/30/WE	71
1.3. Dopuszczalne poziomy hałasu na gruncie prawa ochrony środowiska ...	72
1.4. Stosowanie ograniczeń hałasowych	73
1.5. Ograniczenia hałasowe a koordynacja rozkładów lotów	74
1.6. Lokalne wytyczne w sprawie ograniczeń hałasowych	75
2. Dostęp do infrastruktury lotniska w celu wykonywania obsługi naziemnej – zagadnienie scentralizowanej infrastruktury	76
2.1. Wprowadzenie	76
2.2. Wyodrębnienie scentralizowanej infrastruktury	77
2.3. Wprowadzenie obowiązku korzystania ze scentralizowanej infrastruktury	78
3. Różnicowanie opłat lotniskowych w świetle dyrektywy 2009/12/WE	79
3.1. Wprowadzenie	79
3.2. Różnicowanie opłat ze względu na koszt, jakość i zakres usługi	80
3.3. Loty krajowe i międzynarodowe	81
3.4. Modulowanie opłat lotniskowych	81
3.5. Inne kryteria różnicowania opłat	82
4. Podsumowanie i wnioski	84

ROZDZIAŁ IV

Regulacyjne uwarunkowania zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia (*Wanda Dzieńkiewicz, przy współpracy*

K. Banaszka)	87
1. Wprowadzenie	88
2. Uwarunkowania prawne zapewniania bezpieczeństwa operacji statku powietrznego w fazie jego startu i przyziemienia	89
2.1. Uwagi wstępne	89
2.2. Uwarunkowania wynikające z systemu chicagowskiego	90
2.3. Uwarunkowania regulacyjne wynikające z prawa Unii Europejskiej ..	92
2.4. Uwarunkowania regulacyjne wynikające z prawa krajowego	96
3. Uwarunkowania operacyjno-techniczne i organizacyjne bezpieczeństwa operacji statków powietrznych dla fazy startu i przyziemienia statku powietrznego	98
3.1. Przestrzeń powietrzna	98
3.2. Zarządzanie ruchem lotniczym	99
3.3. Służby żeglugi powietrznej	100
3.4. Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej	101
3.4.1. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	101
3.4.2. Współzależność pomiędzy ANSP a zarządzającym lotniskiem ..	103
3.4.3. Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej w innych krajach	104
3.4.4. Formy prawne ANSP	106
3.5. Aspekty ekonomiczne zapewniania służb żeglugi powietrznej	109
3.5.1. Finansowanie służb ATM/CNS	109

3.5.2. Relacja do poszczególnych ANSP w Europie.....	109
3.6. Certyfikacja instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.....	117
3.7. Bezpieczeństwo.....	118
3.7.1. Program zarządzania bezpieczeństwem.....	118
3.7.2. System Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS).....	118
3.7.3. Nadzór nad bezpieczeństwem.....	119
4. Uwarunkowania ekonomiczne operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia statku powietrznego.....	120
4.1. Ogólne zasady dotyczące schematu opłat.....	120
4.2. Szczegółowe uwarunkowania stosowania schematu opłat.....	123
4.3. Wybrane zagadnienia szczegółowe.....	124
4.3.1. Strefy pobierania opłat.....	124
4.3.2. Ustalanie stawek jednostkowych w strefach pobierania opłat... ..	124
4.3.3. Alokacja kosztów terminalowych służb żeglugi powietrznej... ..	124
4.3.4. Polityki odnoszące się do sposobu ustalania podstawy kosztowej.....	125
4.3.5. Polityki dotyczące opłat za służby żeglugi powietrznej.....	126
4.3.6. Opłaty za kontrolę zbliżania i lotniska.....	127
4.3.7. Koszty kwalifikujących się służb, urządzeń i działań.....	137
4.3.8. Koszty zarządzania ruchem lotniczym (Air Traffic Management – ATM).....	137
4.3.9. Koszty zapewniania łączności, nawigacji i dozorowania (Communications, Navigation and Surveillance – CNS).....	138
4.3.10. Wprowadzenie zasad Rozporządzenia 1794/2006 oraz ruch lotniczy na lotniskach w Polsce.....	138
5. Podsumowanie i wnioski.....	141

ROZDZIAŁ V

REGULACYJNE UWARUNKOWANIA ZAPEWNIENIA OCHRONY PORTÓW LOTNICZYCH W UE I POLSCE

V.1. Zasady i reguły świadczenia usług ochrony portów lotniczych w Polsce (Piotr Maliszewski).....	145
1. Geneza i cel ochrony lotnictwa cywilnego.....	145
2. Prawne uwarunkowania ochrony lotnictwa cywilnego.....	146
2.1. Prawne uwarunkowania ochrony lotnictwa cywilnego w prawie UE i Polski.....	146
2.2. Podstawowe definicje z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego.....	149
2.3. System ochrony lotniska.....	152
2.4. Zadania w zakresie ochrony podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą.....	153
3. Podmioty świadczące usługi w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego... ..	154
4. Urządzenia kontrolne.....	157
5. Rozwój technologii, a zmiana przepisów o ochronie lotnictwa cywilnego ..	160
5.1. Wprowadzenie Body/Security Scannerów.....	160
5.2. Zniesienie ograniczeń w przewozie płynów, aerozoli i żelów na pokładach samolotów.....	161
6. Podsumowanie i wnioski.....	163

V.2. Międzynarodowe i konstytucyjno-prawne uwarunkowania kontroli osobistych na lotniskach (Maciej Bernatt)	165
1. Wstęp	165
2. Reguły określające kontrolę bezpieczeństwa	166
3. Zasada proporcjonalności ograniczenia prawa do prywatności	167
4. Kontrola bezpieczeństwa a wymogi proporcjonalności	170
4.1. Sposób prowadzenia kontroli bezpieczeństwa	170
4.2. Kontrola manualna	171
4.3. Ogląd powierzchni ciała	172
5. Skanery bezpieczeństwa	173
6. Kontrola bezpieczeństwa a wolność wyznania	175
7. Kary za utrudnianie kontroli bezpieczeństwa	177
8. Podsumowanie	178
8.1. Uwagi ogólne	178
8.2. Wnioski szczegółowe	179
8.3. Dalsze dyskusje	179

ROZDZIAŁ VI

Analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE (Tomasz Ludwicki, Michał Mijał, Aleksandra Wąsowska)	181
I. Model analizy benchmarkingowej	181
1. Wprowadzenie	181
2. Klasyfikacja benchmarkingu	181
3. Dobór metody benchmarkingu dla PPL	183
4. Ograniczenia analizy benchmarkingowej wykorzystanej dla portów lotniczych	185
II. Opis lotnisk	186
1. Wybrane porty lotnicze	186
2. Warszawa	187
2.1. Krótka charakterystyka	187
2.2. Forma i struktura własności	187
2.3. Model zarządzania	187
2.4. Finanse	187
2.5. Działalność operacyjna	188
2.6. Perspektywy na przyszłość	188
3. Budapeszt	193
3.1. Krótka charakterystyka	193
3.2. Forma i struktura własności	193
3.3. Model zarządzania	194
3.4. Finanse	194
3.5. Działalność operacyjna	195
3.6. Perspektywy na przyszłość	195
4. Praga	198
4.1. Krótka charakterystyka	198
4.2. Forma i struktura własności	198
4.3. Model zarządzania	199
4.4. Finanse	199
4.5. Działalność operacyjna	199

4.6. Perspektywy na przyszłość	200
5. Kopenhaga	200
5.1. Krótka charakterystyka	200
5.2. Forma i struktura własności	200
5.3. Model zarządzania	203
5.4. Finanse	203
5.5. Działalność operacyjna	203
5.6. Perspektywy na przyszłość	204
6. Zurych	209
6.1. Krótka charakterystyka	209
6.2. Forma i struktura własności	209
6.3. Model zarządzania	209
6.4. Finanse	210
6.5. Działalność operacyjna	210
6.6. Perspektywy na przyszłość	210
7. Wiedeń	213
7.1. Krótka charakterystyka	213
7.2. Forma i struktura własności	213
7.3. Model zarządzania	213
7.4. Finanse	216
7.5. Działalność operacyjna	216
7.6. Perspektywy na przyszłość	216
III. Analiza porównawcza	216
1. Porównanie wielkości ruchu lotniczego na analizowanych lotniskach ..	216
2. Przychody i koszty w przeliczeniu na WLU	218
3. Przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej	218
4. Wskaźniki zyskowności	220
5. Zestawienie działalności lotnisk w poszczególnych obszarach	221
5.1. Obszar własności	221
5.2. Marketing i sprzedaż	221
5.3. Inwestycje infrastrukturalne	222
5.4. Pozostałe obszary	222
6. Podsumowanie analiz	222
IV. Wnioski z analizy	223
1. Wnioski natury ogólnej	223
2. Rekomendacje dla lotniska im. Chopina w Warszawie	226

Przedmowa

Dnia 9 lipca 2009 r. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) i Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego (WZ UW) podpisały **Porozumienie o Współpracy**, w którym zadeklarowały gotowość m.in. wspólnego prowadzenia prac badawczych i publikowania ich wyników w formie książkowej. Pierwszym przejawem tej współpracy był projekt badawczy pt. „Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce – uwarunkowania antymonopolowo-prawne i regulacyjne”, zrealizowany w 2009 r. wspólnymi siłami pracowników PPL i WZ UW. Rezultaty projektu zostały opublikowane w książce pt. „Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe. Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skoczego. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

Wobec tego, że zarówno sam projekt, jak i jego opublikowane rezultaty spotkały się z dużym zainteresowaniem bardzo wielu środowisk, w tym organów administracji publicznej, łącznie z Ministerstwem Infrastruktury i Urzędem Lotnictwa Cywilnego, oraz funkcjonujących w Polsce lotnisk, PPL i WZ UW, w tym działające w ramach WZ UW Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS), postanowiły kontynuować współpracę w sferze badań i publikacji. Na mocy zawartej między PPL i WZ UW umowy uruchomiony został nowy projekt badawczy pt. **„USŁUGI PORTÓW LOTNICZYCH W UNII EUROPEJSKIEJ I POLSCE II – WYBRANE ZAGADNIENIA”**. Do jego realizacji powołany został zespół badawczy w składzie: Prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny (kierownik CARS) oraz Filip Czernicki (reprezentujący PPL) – jako koordynatorzy, a także: dr Maciej Bernatt (WZ UW), Wanda Dzieńkiewicz (PAZP), dr Agata Jurkowska-Gomułka (WZ UW), dr Igor Komarnicki (PPL), dr Tomasz Ludwicki (PPL), Piotr Maliszewski (PPL), dr Michał Mijał (WZ UW) i dr Aleksandra Wąsowska (WZ UW).

Szczegółowy zakres tematyczny projektu jest wypadkową dwóch założeń: woli kontynuacji badań prowadzonych w roku 2009 oraz potrzeby ich poszerzenia o nowe zagadnienia.

Dwa tematy badawcze obecnego projektu są ewidentnie kontynuacją projektu z r. 2009. Pierwszy z nich dotyczy **stosowania reguł ochrony konkurencji wobec działalności portów lotniczych**. Kontynuując badania z r. 2009 (prowadzone przez A. Jurkowską i T. Skoczego), realizatorka tego tematu – dr Agata Jurkowska-Gomułka – dokonała przeglądu aktualnych problemów orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji w UE i Polsce w zakresie: **pomocy państwa dla portów lotniczych i związanej z działalnością portów lotniczych, prewencyjnej kontroli koncentracji z udziałem podmiotów zarządzających portami lotniczymi, wyznaczenia rynków właściwych oraz przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję w sektorze usług portów lotniczych**.

Drugi kontynuowany temat badawczy dotyczy **regulacyjnych uwarunkowań świadczenia usług portów lotniczych**. Kontynuując badania z r. 2009 (prowadzone przez

Igora Komarnickiego, Dariusza Kalińskiego, Michała Kozłowskiego, Annę Żebrowską-Dreger oraz Witolda Piechotę – wszystkich z PPL), realizator tego tematu dr Igor Komarnicki (PPL) dokonał analizy regulacyjnych uwarunkowań świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce w dwóch obszarach: w zakresie **dostępu do infrastruktury lotniska oraz w sferze opłat lotniskowych**.

Pozostałe tematy badawcze są już w pełni nowe. Pierwszy z nich jest charakterystyczny nie tylko dlatego, że nie był dotychczas podejmowany, ale także dlatego że został powierzony do realizacji pracownikom Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Wanda Dzieńkiewicz (przy współpracy Prezesa Agencji – Krzysztofa Banaszka) dokonała identyfikacji i szczegółowej analizy **regulacyjnych uwarunkowań zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia**. Obszerne opracowanie tych uwarunkowań obejmuje: **uwarunkowania prawne, operacyjno-techniczne i organizacyjne** zapewniania bezpieczeństwa operacji statku powietrznego w fazie jego startu i przyziemienia oraz **uwarunkowania ekonomiczne** tych operacji.

Całkowicie nową tematyką badawczą projektu są **regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług ochrony portów lotniczych**. W tym zakresie zaplanowane i zrealizowane zostały dwa zadania badawcze. W pierwszym z nich, Piotr Maliszewski (PPL), przedstawił **zasady i reguły świadczenia usług ochrony portów lotniczych w Polsce**. W drugim, dr Maciej Bernatt (WZ UW) dokonał szczegółowej analizy **międzynarodowych i konstytucyjno-prawnych uwarunkowania kontroli bezpieczeństwa na lotniskach**, ze szczególnym uwzględnieniem granic dopuszczalności kontroli osobistych pasażerów z punktu widzenia praw podstawowych człowieka.

Ostatnim obszarem badań projektu była **analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE**. Zespół badawczy (dr Tomasz Ludwicki, dr Michał Mijał i dr Aleksandra Wąsowska – wszyscy z WZ UW), bazując na przyjętych założeniach analizy benchmarkingu konkurencyjnego, dokonał opisu i porównania portów lotniczych Budapesztu i Pragi – konkurentów bliższych – oraz Kopenhagi, Wiednia i Zurychu – konkurentów pośrednich) dla ukazania na ich tle pozycji rynkowej PPL.

Z tych badań wpływają liczne i ważne wnioski. Z wyjątkiem ostatniego tematu badawczego są to przede wszystkim wnioski *de lege lata* (głównie w zakresie stosowania reguł ochrony konkurencji do działalności poru lotniczego) i *de lege ferenda* (zwłaszcza w zakresie uwarunkowań regulacyjnych dostępu do infrastruktury lotniska oraz zasad ustalania opłat lotniskowych, ale także w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na lotniskach). Wnioski z porównawczej analizy efektywności portów lotniczych mogą być wprost wykorzystywane przez PPL w ramach realizacji aktualnej strategii funkcjonowania przedsiębiorstwa lub budowy nowej strategii jego rozwoju.

Wierzmy, że opublikowanie wyników tych badań w niniejszej książce znajdzie akceptację wśród Czytelników zainteresowanych sektorem usług portów lotniczych.

Michał Marzec
Naczelny Dyrektor
Przedsiębiorstwa Państwowego
„Porty Lotnicze”

Prof. dr hab. Alojzy Nowak
Dziekan Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Porty lotnicze a prawo konkurencji, regulacje sektorowe i strategie rozwoju; założenia i rezultaty badawcze

1. Cele i założenia projektu

Celem projektu badawczego „Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i Polsce II – wybrane zagadnienia” była zarówno **kontynuacja** badań podjętych i opublikowanych w 2010 r.¹, jak i **podjęcie nowych tematów**, które nie zostały objęte badaniem ubiegłego roku, ale także należą do obszarów rzadziej dotychczas badanych. W obszarach już badanych, ich czasowy zakres (obejmujący w poprzednim projekcie okres do 2008/2009 r.) został rozszerzony o analizę praktyki decyzyjnej i orzecznictwa o ponad dwuletni okres od **2009/2010 do 2010/2011**.

Dwa tematy badawcze obecnego projektu są **kontynuacją** projektu poprzedniego, którego rezultaty zostały opublikowane w formie książkowej. **Pierwszy** z nich dotyczy **stosowania** – unijnych (wspólnych) i polskich – **reguł ochrony konkurencji** wobec działalności portów lotniczych. Drugi kontynuowany – choć w trochę ograniczonym zakresie – temat badawczy dotyczy **regulacyjnych uwarunkowań świadczenia usług portów lotniczych**. Całkowicie nową tematyką badawczą projektu są **regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług ochrony portów lotniczych oraz zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia; ten ostatni obszar został poddany badaniu** przez przedstawicieli Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP). Ostatnim – także nowym – obszarem badań projektu była **analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych**.

* *Filip Czernicki – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Zespołu Analiz i Projektów w Biurze Nadzoru Właścicielskiego P.P. „Porty Lotnicze”; pełnomocnik Naczelnego Dyrektora PPL ds. uruchomienia PL Modlin.*

** *Prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny – prawnik; kierownik Samodzielnego Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; kierownik Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.*

¹ *Zob. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe. Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.*

2. Reguły ochrony konkurencji

Pierwszy z tematów badań niniejszego projektu dotyczy **stosowania reguł ochrony konkurencji** wobec działalności portów lotniczych², zawartych w prawie UE³ (głównie w art. 101-109 TFUE⁴, rozporządzeniach Rady i Parlamentu Europejskiego i/lub Komisji Europejskiej⁵ oraz aktów typu *soft law*⁶) i Polski (głównie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.⁷ i aktach wykonawczych do niej⁸). **Celem** tych badań było przede wszystkim dokonanie przeglądu aktualnych problemów orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji w UE i Polsce, w szczególności w zakresie: wyznaczania rynków właściwych, przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję w sektorze usług portów lotniczych, prewencyjnej kontroli koncentracji z udziałem podmiotów zarządzających portami lotniczymi oraz pomocy państwa dla portów lotniczych i związanej z działalnością portów lotniczych.

Przeprowadzone **badania** w pełni **potwierdziły większość ustaleń poznawczych**, które były prezentowane w publikowanym raporcie z badań poprzedniego projektu; wskazały jednak także na pewne nowe wyzwania w zakresie przeciwdziałania ograniczeniom, jakie stoją przed organami ochrony konkurencji i przedsiębiorstwami lotniczymi. Tym samym badana problematyka została nie tylko uzupełniona i uaktualniona, ale także znacząco pogłębiona.

Potwierdzenie znalazły z całą pewnością ustalenia dotyczące zasad **definiowania rynków właściwych** (produktowych i geograficznych) dla portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych⁹. Tak jak w wielu innych obszarach ochrony konkurencji, także w obszarze portów lotniczych problemem pozostaje kwestia definiowania właściwego rynku **produkto-wego**; wynika to przede wszystkim z faktu, że porty lotnicze są przedsiębiorstwami „multiproduktowymi” (*multi-product firm*), których działalność ma charakter wieloaspektowy. Dla wyznaczenia właściwego rynku **geograficznego** wciąż poszukuje się przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, w jakich okolicznościach oraz jak zdefiniować terytorialnie zakres obszaru jednego rynku właściwego. Niejednokrotnie bowiem połączenia lotnicze są kierowane do różnych, choć położonych w pobliżu, portów lotniczych; coraz częściej dotyczy to także połączeń lotniczych i kolejowych, w tym zwłaszcza z użyciem kolei dużych prędkości, które są kierowane do tych samych obszarów miejskich (wielkich aglomeracji).

² Zob. niżej pkt II: *Stosowanie reguł konkurencji wobec działalności portów lotniczych*: przegląd aktualnych problemów orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji w UE i Polsce (A. Jurkowska-Gomułka).

³ Zob. najnowsze ich opracowanie w: A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny, *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

⁴ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jest jednym z dwóch traktatów (obok Traktatu o Unii Europejskiej) przyjętych w drodze nowelizacji dotychczasowych traktatów przez Traktat z Lizbony, który wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2009 r.

⁵ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE 2004 L 24/1).

⁶ Np. Wytyczne dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz. Urz. UE 2005 C 321/1).

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2007 r. o ochronie konkurencji konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

⁸ Np. rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorstw z dnia 17 lipca 2007 r. (Dz. U. Nr 134, poz. 937).

⁹ Zob. niżej, rozdz. II pkt 4; zob. też szerzej: A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania rynków portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 47–76.

Za ugruntowaną orzecznictwo można też uznać kwestię uznawania podmiotów **zarządzających portami lotniczymi za przedsiębiorstwa**¹⁰. Analiza praktyki decyzyjnej i orzecznictwej z ostatnich lat wydaje się ponadto potwierdzać stanowisko, zgodnie z którym tradycyjne postrzeganie portów lotniczych jako wyłącznie sfery użyteczności publicznej odchodzi w przeszłość. Obecnie porty lotnicze są traktowane jako przedsiębiorstwa działające dla osiągnięcia zysku, realizujące swoje cele biznesowe i służące popytowi ze strony przewoźników i pasażerów.

W zakresie **praktyk ograniczających konkurencję** badania wykazały, że najwyższy poziom siły rynkowej (a co za tym idzie – największe prawdopodobieństwo naruszeń prawa konkurencji) występuje na tych rynkach usług aeronautycznych, gdzie wykorzystywana jest tzw. twarda infrastruktura; mniejsze prawdopodobieństwo naruszenia reguł konkurencji występuje natomiast na rynkach usług komercyjnych¹¹. Działania operatorów portów lotniczych wskazujące na dopuszczanie się przez nich antykonkurencyjnych **praktyk jednostronnych** mogą jednak w wielu sytuacjach być obiektywnie (ekonomicznie) uzasadnione¹². Zgodnie z ukształtowanymi regułami oceny **praktyk kolektywnych** w ten sposób są traktowane m.in. – niewystępujące wcześniej w większej skali i niebudzące zastrzeżeń z punktu widzenia reguł konkurencji – umowy najmu powierzchni (pomieszczeń) w strefach handlowych portów lotniczych; będą one kwalifikowane jako ograniczające konkurencję z reguły wtedy, gdy są zawarte między konkurentami i mogą służyć ochronie pozycji zarządzających portami lotniczymi na rynkach usług pozalotniczych¹³.

Badania wykazały także kontynuację dorobku decyzyjnego Komisji Europejskiej (KE) w zakresie **prewencyjnej kontroli koncentracji**¹⁴. Potwierdziło się m.in., że w dalszym ciągu nie można mówić o tendencjach konsolidacyjnych wśród portów lotniczych (inaczej niż wśród przewoźników lotniczych). Jest tak głównie dlatego, że potencjalna konsolidacja portów lotniczych nie jest powodowana efektami synergii czy też bezpośrednimi korzyściami ekonomicznymi. Efekt sieciowania portów nie jest bowiem zależny od struktury własnościowej, a konsolidacje i przejęcia nie przynoszą pożądanych efektów skali. Koncentracje w tym sektorze mają z reguły charakter inwestycji finansowych, podejmowanych na podstawie oczekiwania przez inwestora sektorowego lub finansowego szybkiego zwrotu z zainwestowanego kapitału. Dlatego też podpisywane kontrakty skupiają się na możliwości zarządzania danym portem i czerpania z tego tytułu bezpośrednich i natychmiastowych korzyści finansowych. W konsekwencji, rzadko wywołują one jakiegokolwiek wątpliwości z punktu widzenia prawa konkurencji. O ile zatem wynik kontroli koncentracji dla podmiotów zamierzających przeprowadzić koncentrację wpływającą na działalność portów lotniczych nie jest z reguły problemem, o tyle częste jest nieprzestrzeganie przez nie wymogów formalnych przewidzianych dla procesów prewencyjnej kontroli koncentracji (na szczeblu krajowym lub unijnym).

Na gruncie przeprowadzonych badań widać też wyraźnie kontynuację polityki Komisji Europejskiej wobec **pomocy publicznej** – „przyjaznej” dla współfinansowania budowy

¹⁰ Zob. niżej, rozdz. II pkt 6; zob. też szerzej: A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 82–84.

¹¹ Tamże, 90 i d.

¹² Dowodzi tego min. stanowisko Prezesa UOKiK wyrażone w decyzji nr RWA-32/2009; zob. niżej rozdz. II, pkt 5.2.

¹³ Zob. niżej rozdz. II, pkt 5.1.

¹⁴ Zob. niżej rozdz. II, pkt 3; zob. też szerzej: T. Skoczny, *Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 111–144.

infrastruktury lotniczej, „krytycznej” wobec wspierania działalności operacyjnej¹⁵. Podmioty zarządzające portami lotniczymi mają bardzo duże szanse obrony swoich przedsięwzięć biznesowych związanych z rozwojem infrastrukturalnym portu („podejrzanych” o wykorzystywanie niedozwolonej pomocy publicznej) na gruncie testu prywatnego inwestora (TPI). Komisja wykazuje dziś dużą otwartość na argumentację związaną z inwestycjami mającymi sprzyjać nie tylko osiągnięciu zysku, ale także poprawie infrastruktury umożliwiającej transport do/z danego terytorium; dowodzi tego decyzja w sprawie portu lotniczego w Bratysławie i linii lotniczych Ryanair¹⁶.

Z przeprowadzonych badań można też wyciągnąć **kilka wniosków generalnych**. Po pierwsze łatwo zauważyć, że praktyka stosowania reguł konkurencji w odniesieniu do różnych aspektów działalności portów lotniczych (w tym przede wszystkim wobec zarządzania nimi) w ostatnich latach kształtowana jest głównie **pod wpływem rozstrzygnięć unijnych i brytyjskich**. Należy oczekiwać, że również krajowe organy ochrony konkurencji będą korzystać z wypracowanych dotąd wzorców unijnych i – nowszych – brytyjskich w zakresie całościowej oceny antymonopolowej zachowań operatorów portów lotniczych oraz jej poszczególnych elementów. W najbliższej przyszłości można jednak spodziewać się transformacji niektórych – zwłaszcza proceduralnych – reguł ochrony konkurencji w zakresie pomocy publicznej. Warto wskazać przede wszystkim na fakt, że krytyczne stanowisko Sądu Pierwszej Instancji (SPI) w wyroku w sprawie *Ryanair*¹⁷ wobec jakości postępowania i materiału dowodowego oznacza, że Komisja, będąc gotowa stosować test prywatnego inwestora do udogodnień oferowanych przez porty lotnicze przewoźnikom niskokosztowym, będzie jednak musiała w przyszłości prowadzić szerokie badania (jakościowe i ilościowe) kontekstu gospodarczego kwestionowanych środków. Test prywatnego inwestora nie jest jednak jeszcze ciągle w pełni doprecyzowany, a praktyka jego stosowania – bardzo różna. Metodologia badania przedsięwzięć w sektorze lotniczym przy pomocy testu prywatnego inwestora będzie więc musiała być w przyszłości znacznie uszczegółowiona i zestandaryzowana.

W tym zakresie największe znaczenie będzie jednak toczący się aktualnie **przeгляд wytycznych** w zakresie pomocy publicznej dla sektora lotniczego¹⁸. Na kształt tych zmian istotny wpływ może mieć m.in. aktywna postawa podmiotów zarządzających portami lotniczymi w procesie przeglądu i konsultacji wytycznych. Te ostatnie nie mogą jednak zastąpić traktatowych reguł pomocy państwa; nie mogą dokonywać ich wykładni w taki sposób, który zawęży zakres stosowania art. 107 TFUE i 108 TFUE lub który jest sprzeczny z celami tych postanowień¹⁹. Wyniki analizy decyzji z zakresu pomocy państwa z ostatnich lat mogą stanowić istotną wskazówkę w procesie rewizji wytycznych UE dotyczących pomocy dla portów lotniczych. Podejmując inicjatywę przeglądu wytycznych, Komisja nie przesądziła jednak o przyszłości regulacji w zakresie pomocy państwa dla portów lotniczych. Postawione pytania sugerują jednak przyjęcie jednego z dwóch następujących rozwiązań: (1) dalszego utrzymywania istnieją-

¹⁵ Zob. niżej rozdz. II pkt 2; zob. też szerzej: A. Jurkowska, T. Skoczny, *Reguły pomocy publicznej UE w odniesieniu do budowy infrastruktury lotniczej oraz działań operacyjnych portów lotniczych* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 145–172.

¹⁶ Decyzja KE z 27.01. 2010 r. nr 2010/60/EU *Bratislava Airport/Ryanair* (Dz. Urz. UE 2011 L 27/25).

¹⁷ Zob. wyr. SPI z 2008 r. w sprawie T-196/04 *Ryanair* (Zb. Orz. 2008, s. II-3643).

¹⁸ Wytyczne dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz. Urz. UE 2005 C 321/1).

¹⁹ Por. pkt 104 wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE* (jeszcze nie opublikowanym).

cych wytycznych w niezmienionej formie lub (2) przyjęcia zrewidowanych wytycznych. Z punktu widzenia operatorów portów lotniczych pożądanym byłoby zapewne utrzymanie tego drugiego aktu, choćby w dotychczasowej formie prawa miękkiego (*soft law*), dającego większy poziom pewności prawnej ocen Komisji niż bazowanie wyłącznie na dorobku orzecznictwym. Wprowadzenie całkowicie nowych wytycznych byłoby uzasadnione z kolei tylko wówczas, gdyby przyjąć, że od 2005 r. doszło do diametralnej zmiany sytuacji na rynku usług lotniczych i usług portów lotniczych. Zdecydowanie należy natomiast zasugerować Komisji uporządkowanie stanu prawnego, polegające na określeniu roli i wzajemnej pozycji wytycznych z 1994 r. i z 2005 r.²⁰; rekomendowane byłoby scalenie obydwu dokumentów. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest stanowisko SPI wyrażone w wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*, w myśl którego zmiana sytuacji faktycznej na rynku może uzasadnić odstępianie przez Komisję od stosowania wytycznych²¹. Jednocześnie Komisja postawiła pytanie o potrzebę ustanawiania wyłączenia grupowego dla pomocy dla portów lotniczych, które to wyłączenie miałyby zostać oparte o kryterium podmiotowe (tj. tylko wyłączenie dla małych portów lotniczych). Rozwiązanie to byłoby uzasadnione w świetle dotychczasowej praktyki decyzyjnej Komisji, albowiem w przeważającej większości przypadków reakcja Komisji na notyfikowaną pomoc publiczną sprowadza się do braku zastrzeżeń wobec zgłoszonych projektów subsydiowania; zdecydowana większość decyzji dotyczy również małych portów lotniczych (kategorii C lub D). Gdyby zaakceptować wyłączenie grupowe dla subsydiowania określonych kategorii portów lotniczych, to konieczne byłoby zaprojektowanie kryteriów wyznaczenia uprawnionych portów (Komisja sugeruje, obok liczby pasażerów, takie wskaźniki, jak np. tony ładunków lotniczych czy liczba startów i lądowań samolotów). Komisja nie zasugerowała przy tym żadnych szczegółowych rozstrzygnięć; operatorzy portów lotniczych mają zatem stosunkowo dużą dowolność w formułowaniu swoich wskazówek dla unijnego organu ochrony konkurencji. Przegląd wytycznych powinien stać się również okazją do podjęcia dyskusji nad kwalifikacją działalności operatorów portów lotniczych w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa związanego z funkcjonowaniem lotnisk²². Na pytanie Komisji o to, czy rozróżnienie między działalnością gospodarczą a działaniami niemającymi charakteru gospodarczego jest wciąż istotne w przypadku portów lotniczych²³ należy nie tylko odpowiedzieć pozytywnie, ale także wskazać na konieczność bliższego odniesienia się w tym kontekście do działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w portach lotniczych. Należy też stwierdzić, że zarządzający portami lotniczymi powinni w strategii biznesowej uwzględniać elementy kultury konkurencji związane z przestrzeganiem reguł prawnej ochrony konkurencji, nawet jeśli – ze względu na specyfikę działalności portów lotniczych – wiąże się to z określonymi problemami.

²⁰ Chodzi o Wytyczne Komisji dotyczące stosowania art. 92 i 93 TWEG [obecnie art. 107 i 108 TFUE – przyp. aut.] oraz art. 61 Układu o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Dz. URz. WE 1994 C 350/5). Problem ten sygnalizowany był przez A. Jurkowską i T. Skoczny już w raporcie z poprzedniego projektu: zob. szerzej: *Reguły pomocy publicznej...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 156 (por. przypis 40)

²¹ Por. pkt 106 wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen v. KE* (jeszcze nie opublikowanym).

²² Problematyka usług zapewnienia bezpieczeństwa jako sfery aktywności zarządzającego portem lotniczym była przedmiotem zainteresowania w: A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 63–64.

²³ Pkt C.1.4. przeglądu wytycznych.

3. Regulacje lotniskowe

Drugi kontynuowany temat badawczy dotyczy **regulacyjnych uwarunkowań świadczenia usług portów lotniczych**²⁴. Publiczno-prawna regulacja działalności portów lotniczych w UE²⁵ i Polsce obejmuje w szczególności – podjęte w poprzednim projekcie – kwestie: podziału ruchu lotniczego między porty lotnicze²⁶, opłat lotniskowych²⁷, przydziału czasów startu i lądowania²⁸, obsługi naziemnej²⁹ oraz ochrony środowiska³⁰. **Cele i zakres** badania tego projektu zostały ograniczone do dwóch obszarów regulacyjnych – dostępu do infrastruktury lotniska oraz opłat lotniskowych.

Podjęte w obecnym projekcie analizy **dostępu do infrastruktury lotniska** koncentrowały się na dwóch aspektach tego zagadnienia wyodrębnionych ze względu na cel owego dostępu. W przypadku dostępu do infrastruktury lotniska **w celu startu i lądowania statku powietrznego** szczególnie trudnym problemem jest zapewnienie tego dostępu w warunkach nakładanych na zarządzającego portem lotniczym ograniczeń hałasowych. Jak wynika z przeprowadzonych badań, polskie Prawo lotnicze³¹, implementujące w tym zakresie dyrektywę 2002/30/WE³², nie reguluje kwestii możliwości wprowadzania ograniczeń dla statków spełniających normy ICAO w zakresie emisji hałasu. Przepisy te nie przewidują mianowicie wprowadzenia ograniczeń operacyjnych, które mogłyby zmniejszyć ruch na lotnisku bez konieczności dzielenia dostępnej puli czasów na starty i lądowania (slotów), w tym np. wprowadzania ograniczeń polegających na całkowitym zakazie operacji najgłośniejszych statków w porze nocnej. Ograniczenia hałasowe dla samolotów innych niż marginalnie zdolne istnieją jednak w prawie polskim. Stanowią je **dopuszczalne poziomy hałasu** ustalane na podstawie Prawa ochrony środowiska³³ oraz stosującego się w Polsce bezpośrednio rozporządzenia 95/93/EWG³⁴. Przewidują one bowiem możliwość modyfikacji tych poziomów poprzez wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla danego lotniska. Jeśli popyt na usługi lotniska wiąże się z przekroczeniem norm hałasowych, konieczne jest **wprowadzenie koordynacji rozkładów lotów**, przewidzianej w Rozporządzeniu 95/93/EWG. Po wprowadzeniu takiej

²⁴ Zob. niżej pkt III: *Regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce – dostęp do infrastruktury lotniska i opłaty lotniskowe* (Igor Komarnicki).

²⁵ Zob. najnowsze ich opracowanie w: *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*. Pod redakcją A. Jurkowskiej-Gomułki i T. Skoczno, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, głównie s. 19–25 oraz 62–98.

²⁶ Zob. I. Komarnicki, *Podział ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 175–190.

²⁷ Zob. D. Kaliński, *Opłaty lotniskowe* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 191–214.

²⁸ Zob. M. Kozłowski, *Podział (koordynacja) czasu startów i lądowań* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 215–245.

²⁹ Zob. A. Zebrowska-Dreger, *Usługi obsługi naziemnej* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 246–274.

³⁰ Zob. W. Piechota, *Ochrona środowiska/hałas* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 275–296.

³¹ Zob. art. 71a–71e ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 698).

³² Zob. dyrektywę 2002/30/WE z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 2002 L 85/1).

³³ Zob. w szczególności art. 113 ustawy dnia 18 maja 2005 r. – Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm).

³⁴ Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93/EWG z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1993 L 14/1).

koordynacji szczegółowe zasady przydziału slotów powinny być ustalone przez komitet koordynacyjny i zatwierdzone przez Prezesa ULC. Wprowadzenie koordynacji rozkładów lotów jest więc jedynym, praktycznie dostępnym środkiem na utrzymanie dopuszczalnych poziomów hałasu w porze nocnej także na Lotnisku Chopina. Innym, choć pewnie mało realnym rozwiązaniem, byłoby samoograniczenie się przewoźników lub też całkowite zamknięcie lotniska.

Kolejnym ważnym problemem praktycznym w Polsce jest kwestia **dostępu do infrastruktury lotniska w celu wykonywania obsługi naziemnej**. Z przepisów dyrektywy 96/67³⁵ i prawa polskiego nie wynika bowiem jednoznacznie, czy zarządzający lotniskiem, będąc operatorem scentralizowanej infrastruktury, wykonuje zadania zarządzającego lotniskiem, czy też agenta handlingowego. Z doświadczeń praktyki europejskiej wynika, że możliwa jest taka interpretacja tych przepisów, iż zarządzający lotniskiem – ze względu na stwierdzone okoliczności organizacyjne, technologiczne lub bezpieczeństwa – może uznać, iż podmioty wykonujące obsługę naziemną zobowiązane są korzystać nie tylko z niektórych elementów infrastruktury lotniska, lecz także z obsługi elementów tej infrastruktury, która wykonywana jest przez pracowników zarządzającego lotniskiem. Obsługę taką należy zakwalifikować jako zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą wykonywaną przez zarządzającego lotniskiem, a nie jako działalność handlingową agenta obsługi naziemnej. Wraz z wejściem w życie znowelizowanego Prawa lotniczego³⁶ obowiązek korzystania ze scentralizowanej infrastruktury nakładany będzie na gruncie prawa polskiego w drodze decyzji Prezesa ULC. Nie oznacza to jednak, iż zarządzający nie może wyodrębnić scentralizowanej infrastruktury przez wydanie takiej decyzji. Zarządzający może bowiem bez ingerencji Prezesa ULC uzgodnić z podmiotami wykonującymi obsługę naziemną, iż nie będą oni korzystać z urządzeń służących temu samemu celowi (dublować lub powielać infrastrukturę). Dopiero w razie konfliktu w tym zakresie może on zwrócić się do Prezesa ULC o wydanie stosownej decyzji.

Przeprowadzone badania potwierdziły ustalenia poprzedniego projektu badawczego, zgodnie z którymi przyjęta w dyrektywie 2009/12/WE **regulacja w zakresie różnicowania opłat lotniskowych** jest praktycznie bardzo korzystna dla wszystkich uczestników transportu lotniczego. Nie tylko bowiem wyjaśnia takie kwestie budzące uprzednio wątpliwości, jak możliwość modulowania opłat, czy też różnicowania ich w zależności od kosztów, zakresu i jakości oferowanych usług, ale też w żaden sposób nie ogranicza możliwości różnicowania opłat przez zarządzających lotniskami w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie dyrektywy. Daje również możliwość różnicowania opłat na podstawie innych kryteriów, przy założeniu, że nie narusza to zasad europejskiego prawa konkurencji. W trwającym procesie implementacji dyrektywy 2009/12/WE, PPL – jako jedyny w Polsce podmiot, do którego dyrektywa znajduje zastosowanie – powinien jednak czuwać, aby korzystne co do zasady postanowienia dyrektywy w zakresie różnicowania opłat zostały implementowane bez istotnych zmian do polskiego porządku prawnego.

³⁵ Dyrektywa 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272/36).

³⁶ Tzn. z dniem 31 lipca 2011 r. Zob. art. 180 ust. 5 ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 698) w wersji nadanej mu przez pkt 120 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

4. Bezpieczeństwo operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia

Kolejne zrealizowane tematy badawcze należą do nowo analizowanych zagadnień. **Celem** pierwszego z nich było dokonanie identyfikacji i szczegółowej analizy przede wszystkim **regulacyjnych** (prawnych, operacyjno-technicznych i organizacyjnych) **uwarunkowań zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia**; badania te objęły jednak także wybrane problemy **uwarunkowań ekonomicznych** tych operacji³⁷. Z przeprowadzonych badań wynika, że z uwagi na międzynarodowy i masowy zasięg lotnictwa cywilnego oraz zaangażowanie w operacje statków powietrznych wysoko rozwiniętej techniki, bezpieczeństwo żeglugi powietrznej jest przedmiotem zainteresowania całej społeczności międzynarodowej od początku powstania komunikacji lotniczej. Ujednolicenie lub zharmonizowanie polityk, norm i procedur na poziomie światowym i europejskim sprzyja powstawaniu regulacji prawnych, których podstawowym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa transportu lotniczego niezależnie od jego efektywności operacyjnej i ekonomicznej. Krajowe regulacje prawne wspierają przepisy międzynarodowe poprzez implementacje norm materialno-prawnych oraz wprowadzanie wykonawczych środków proceduralnych i organizacyjnych. System polskiego prawa lotniczego zarówno w wymiarze regulacyjnym, jak i organizacyjno-administracyjnym, prawidłowo – co do zasady – realizuje postanowienia podstawowych aktów prawnych prawa międzynarodowego i europejskiego w obszarze żeglugi powietrznej. Tym niemniej, wobec konkurencyjnych wyzwań ze strony innych europejskich agencji żeglugi powietrznej istnieje pilna potrzeba nadania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP) bardziej elastycznej formy prawnej jej funkcjonowania lub uelastycznienia jej działalności w sferach pozalotniczych (np. w relacjach PAŻP – sektor finansów publicznych, czy w zakresie zamówień publicznych). Ponadto, prowadzenie odpowiedniej polityki inwestycyjnej i finansowej utrudnia PAŻP brak uregulowań prawnych dotyczących zapewniania lotniskowych organów służb ruchu lotniczego. Od szczegółowych rozwiązań, które zostaną przyjęte w rozporządzeniach wykonawczych do Prawa lotniczego zależeć będą forma organizacyjna, finansowanie oraz wprowadzenie w Polsce zasad ustanowienia i certyfikacji organów ATS lub AFIS działających na poszczególnych lotniskach.

W aspekcie odnoszącym się bezpośrednio do zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych istotną rolę odgrywać będzie **krajowy program bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego**, który przyczyni się do zintegrowania działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową i krajową na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa operacji statków powietrznych we wszystkich fazach lotu i w obliczu różnych form zagrożeń.

5. Ochrona portów lotniczych

Całkowicie nową tematyką badawczą projektu są **regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług ochrony portów lotniczych**. **Celem** tych badań było przedstawienie obowiązujących i istniejących w praktyce **zasad świadczenia usług ochrony portów lotniczych w Polsce** oraz dokonanie szczegółowej analizy **międzynarodowych i konstytucyjno-prawnych uwarunkowań kontroli bezpieczeństwa na lotniskach**, ze szczególnym uwzględ-

³⁷ Zob. niżej pkt IV: *Regulacyjne uwarunkowania zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia* (Wanda Dzienkiewicz, przy współpracy K. Banaszka).

nieniem granic dopuszczalności kontroli osobistych pasażerów z punktu widzenia praw podstawowych człowieka.

W zakresie pierwszego z tych zadań badawczych wykazano³⁸, że przeprowadzone w ostatnich latach gruntowne zmiany międzynarodowych przepisów o ochronie lotnictwa cywilnego wymusiły na zarządzających lotniskami zmianę dotychczasowych standardów **świadczenia usług ochrony portów lotniczych** oraz podjęcie kolejnych działań implementacyjnych, w tym m.in. przygotowanie się do zakupów nowego sprzętu do kontroli na lotniskach, co niesie za sobą bardzo poważne obciążenia finansowe. Zmiana przepisów międzynarodowych spowodowała zmiany w Prawie lotniczym³⁹ oraz intensyfikację prac nad nowym Krajowym Programem Ochrony Lotnictwa Cywilnego i nowym Krajowym Programem Kontroli Jakości Ochrony. Szczególnie ważne dla zarządzających lotniskami są przepisy prawne, na mocy których to na nich spadnie odpowiedzialność za ochronę i bezpieczeństwo pasażerów i użytkowników portów lotniczych. Ażeby zapewnić najwyższe standardy w tej dziedzinie, przy jednoczesnej optymalizacji kosztów, będą musieli zlecić czynności z zakresu kontroli bezpieczeństwa lotnisk prywatnym agencjom ochrony. W każdym razie, liczne państwa członkowskie UE dość dawno już odeszły od prowadzenia kontroli bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy służb państwowych i przyjęły model ochrony lotnictwa polegający na zatrudnianiu firm prywatnych, nad którymi nadzór w zakresie kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagaży pełnią właściwe władze publiczne. Miało to oczywiście bezpośredni związek z tym, że w wielu tych państwach (poza Europą nawet jeszcze częścię) lotniska są prywatne. Także polskie lotniska czeka więc w przyszłym roku fundamentalna reforma w sektorze ochrony i bezpieczeństwa, a dla agencji ochrony otwiera się nowy, bardzo szeroki i atrakcyjny rynek. Choć bowiem rynek usług ochrony portów lotniczych nie jest sam w sobie bardzo dochodowy, to jednak firma, która jest obecna na lotnisku cieszy się zdecydowanie większym zaufaniem społecznym i prestiżem, co przekłada się bezpośrednio na ilość klientów poza lotniskami.

Niezmiernie ważne i dotychczas zupełnie nieobecne w polskich badaniach i w piśmiennictwie z zakresu praw człowieka są **uwarunkowania kontroli bezpieczeństwa** na lotniskach, wynikające z **prawa międzynarodowego i konstytucyjnego**. U podstaw przeprowadzonych badań⁴⁰ legły **dwa założenia**. Po pierwsze, jak każda ingerencja publiczna w prawa jednostki, także kontrola bezpieczeństwa na lotniskach powinna być prowadzona z poszanowaniem prawa do prywatności oraz innych praw i wolności jednostki (m.in. wolności wyznania). Po drugie, ograniczanie praw i wolności może następować tylko w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Ustawodawca nie powinien zatem wprowadzać środków kontroli, które nie są niezbędne dla zagwarantowania bezpieczeństwa, albowiem istnieją inne, równie skuteczne, a mniej ingerencyjne środki kontroli. Kontrolujący natomiast powinni stosować w praktyce ich działania takie środki kontroli, które w danej sytuacji są wystarczające; wolno im zatem sięgać po środki bardziej ingerujące w sferę praw i wolności tylko wtedy, gdy jest to niezbędne.

W ramach obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych pierwszym sposobem kontroli powinna być bramka do wykrywania metali. **Kontrola manualna**, niewątpliwie bardziej ingerencyjna z perspektywy prawa do prywatności, powinna być więc stosowana

³⁸ Zob. niżej pkt. 5.1.: *Zasady i reguły świadczenia usług ochrony portów lotniczych w Polsce* (Piotr Maliszewski).

³⁹ Zob. ustawę z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

⁴⁰ Ich wyniki zostały zaprezentowane poniżej w rozdz. IV.2.: *Międzynarodowe i konstytucyjno-prawne uwarunkowania kontroli bezpieczeństwa/osobistych na lotniskach I* (Maciej Bernatt).

dopiero, gdy nie udaje się usunąć przyczyny alarmu bramki. Nie powinna być zatem stosowana zapobiegawczo i dotyczyć pasażerów, którzy nie uruchomili bramki alarmowej. Kontrolę manualną powinna prowadzić osoba tej samej płci co osoba kontrolowana. Odmierna reguła może być stosowana tylko wyjątkowo. W świetle przeprowadzonych analiz należy też zauważyć, że także znowelizowane Prawo lotnicze⁴¹ regulujące instytucję **oglądu powierzchni ciała** nie zawiera wystarczających gwarancji przeciwko nadużyciu uprawnień do ingerowania w prawa i wolności jednostki, zwłaszcza prawo do prywatności. Można wyrazić wątpliwość, czy jest ona środkiem dopuszczalnym na gruncie przepisów prawa UE stosowanych bezpośrednio także w Polsce.

W kilku dalszych kwestiach związanych z kontrolami osobistymi na lotniskach badania potwierdziły i rozwinęły przyjęte założenia poznawcze. Np. nie ma pewności, czy w Europie będą mogły być stosowane **skanery bezpieczeństwa**. Gdyby jednak miało tak być, to trzeba byłoby zapewnić wysokie gwarancje prawa do prywatności, w tym używać ich w sposób jak najmniej w nią ingerujący. Ustalono też, że z przepisów prawnych, w tym z rozporządzenia 185/2010⁴², nie wynika wprost **obowiązek zdjęcia** na okoliczność kontroli bezpieczeństwa tych **części garderoby**, które są dla kontrolowanego symbolem religijnym (**np. turbanu**). Co więcej, że konieczne jest, aby **kontrola** bezpieczeństwa **nie była motywowana względami pochodzenia etnicznego** i związanego z nim wyglądu zewnętrznego (kolor skóry, barwa włosów, rysy twarzy, ubiór etc.). Reguła ta powinna być stosowana w praktyce, nawet jeżeli pojawiają się głosy, że kontrola oparta o przesłanki etniczne (skoncentrowana na wykryciu potencjalnego terrorysty, próbującego dostać się na pokład samolotu) ma być bardziej skuteczna.

Generalnie rzecz biorąc, przepisy regulujące kontrolę osobistą – także z perspektywy ich skuteczności w praktyce – powinny być jak najbardziej precyzyjne oraz powszechnie dostępne. W największym stopniu gwarantuje to ich **uregulowanie w ustawie**, a nie w aktach niższego rzędu (np. w rozporządzeniu). Wymóg ten jest szczególnie istotny w przypadku tworzenia normatywnej podstawy nakładania **kar za utrudnianie kontroli** bezpieczeństwa; kary te powinny być określone w ustawie w sposób możliwie wyczerpujący i precyzyjny (zgodny z zasadą określoności). Generalnie szkoda, że czerwcową nowelizacja Prawa lotniczego nie przeniosła na poziom ustawy dotychczasowych regulacji zawartych w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

Wreszcie, przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że **delegowanie** przez państwo **uprawnień do przeprowadzania kontroli** bezpieczeństwa **podmiotom prywatnym** (przedsiębiorcom), które umożliwiła znowelizowane Prawo lotnicze, wymaga istnienia realnego nadzoru państwa (w warunkach polskich przede wszystkim Straży Granicznej) nad poziomem usług świadczonych przez te podmioty. W tym zakresie państwo ma, wynikający z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, pozytywny obowiązek kontrolowania, czy podmioty te gwarantują i w praktyce zapewniają odpowiedni poziom ochrony praw i wolności jednostki.

⁴¹ Zob. art. 186f ust. 3 ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 698) w wersji nadanej mu przez pkt 124 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

⁴² Komisji nr 185/2010/UE z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiającego szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.Urz. UE L 55/1).

6. Analiza efektywności funkcjonowania portów lotniczych

Ostatnim obszarem badań niniejszego projektu była **analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE**. Celem tych badań, bazujących na przyjętych założeniach i metodologii analizy benchmarkingu konkurencyjnego, było dokonanie opisu i porównania portów lotniczych Budapesztu i Pragi – bliższych (bezpośrednich) konkurentów PPL – oraz Kopenhagi, Wiednia i Zurychu – jego konkurentów dalszych (pośrednich). Porównawcze badania tych portów miało na celu ukazanie i ocenę – na tle tych portów – pozycji rynkowej PPL, a także wskazanie najbardziej pożądanych kierunków rozwoju Lotniska im. Chopina w Warszawie⁴³.

Analizując **twarde wskaźniki finansowe** wykazano dobrą pozycję lotniska w Wiedniu, choć lotnisko w Budapeszcie, wykorzystując swoją strategię, może poszczycić się nieznacznie lepszymi wskaźnikami w przeliczeniu na WLU⁴⁴. Na przykład wskaźnik zysku przed opodatkowaniem i amortyzacją w 2009 r. wynosił 12,17 Euro na WLU w Budapeszcie, a 8,34 Euro w Wiedniu. Jest to przykład wskazujący na to, że nawet mniejsze porty lotnicze są w stanie, jeśli uwzględni się miary efektywnościowe, konkurować z większymi. Na tym tle gorzej wypada lotnisko im. Chopina w Warszawie. Z pewnością silną stroną tego lotniska są przychody z działalności lotniczej w przeliczeniu na WLU, czyli wskaźnik mówiący o zdolności generowania przychodów z działalności podstawowej lotniska. Z drugiej jednak strony widać też słabość w postaci niskiej wartości przychodów z działalności pozalotniczej (w przeliczeniu na WLU). Wykorzystując swą lokalizację, lotnisko im. Chopina w Warszawie może próbować lepiej wykorzystać posiadane aktywa. Dla tego celu konieczne jest jednak wypracowanie jasnej strategii rozwoju i jej konsekwentna realizacja.

Pełne potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach znalazła teza mówiąca, że usługi portów lotniczych są branżą, w której mamy do czynienia z ogromnymi nakładami początkowymi, koniecznymi dla funkcjonowania organizacji, oraz dalszymi inwestycjami wymaganymi dla sprostania popytowi lub zmieniającym się przepisom (np. ochrony konkurencji lub ochrony środowiska naturalnego). Każdy z inwestorów, kierujących się rachunkiem ekonomicznym, musi te inwestycje wycenić w podejmowanych przez siebie ryzykach. W literaturze przedmiotu wskazuje się mocno na postrzeganą **wyższą atrakcyjność inwestycji w porty lotnicze niż linie lotnicze**: 100 największych lotnisk i grup lotnisk w latach 2006/2007 osiągnęło 16% marżę zysku, podczas gdy w przypadku 150 największych linii lotniczych marża ta wynosiła średnio tylko 4%. Niektórzy twierdzą nawet na tej podstawie, że lotniska pobierają nieuzasadnione, wręcz monopolistyczne renty zysku z prowadzonej przez siebie działalności. Dla pełnego obrazu efektywności nakładów inwestycyjnych w lotniska konieczne jest jednak uwzględnienie np. miernika zwrotu na zainwestowanym kapitale⁴⁵, przy pomocy którego porównuje się zysk ze środkami zaangażowanymi przez przedsiębiorcę. Z badań McKinsey'a i innych wynika, iż **średni wskaźnik ROCE (Return on Capital Employed.) wynosi dla lotnisk 10%, a dla linii lotniczych od 4,6% do 6%**.

Usługi lotnicze są także branżą, w której mamy do czynienia z sytuacją **monopolu połączanego z konkurowaniem**. Monopol występuje wtedy, gdy w danej lokalizacji lub

⁴³ Ich wyniki zostały zaprezentowane poniżej w rozdz. V: T. Ludwicki, M. Mijał, A. Wąsowska, *Analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE*.

⁴⁴ 1 WLU (ang. *workload unit*) = 1 pasażer lub 100 kg cargo.

⁴⁵ ROCE – Return on Capital Employed.

na danym obszarze działania nie ma innego podmiotu prowadzącego działalność analogiczną. W związku z tym w większości miast (z wyjątkiem największych metropolii, takich jak Londyn czy Paryż w Europie, a Chicago czy Nowy Jork w USA) mamy do czynienia z pojedynczym lotniskiem obsługującym całość rynku pasażerskiego i towarowego. Mogłoby się zatem wydawać, że strategie konkurencyjne nie mają zastosowania do lotnisk. Jest jednak inaczej, gdyż lotniska starają się, w związku z wysokimi nakładami na infrastrukturę, zwiększyć ilość pasażerów, zachęcając linie lotnicze do uruchamiania nowych połączeń z danej lokalizacji. Odbyna się to na dwóch poziomach: połączeń bezpośrednich oraz przejmowania ruchu tranzytowego. W obu sytuacjach, pozycja lotniska zależy w dużej mierze od współpracy z linią lub liniami lotniczymi. Lotnisko monopolistyczne może także zwiększać ilość ruchu cargo, zachęcając do inwestowania firmy kurierskie. Alternatywnym rozwiązaniem jest udostępnianie pasażerom dodatkowych lotnisk w sąsiedztwie dużych aglomeracji poprzez tworzenie duoportów takich, jak: Rzym-Ciampino i Rzym-Fiumicino, Barcelona-Girona i Barcelona-El Prat, Frankfurt-Hahn i Frankfurt (nad Menem). Nowo budowane duże lotniska poza centrum miasta uwalniają lotniska miejskie od problemu związanego z ograniczeniami przepustowości. Lotniska przejmowane od wojska lub rozbudowywane lotniska regionalne (dotychczas obsługujące tylko lotnictwo ogólne), służą obsłudze ruchu pasażerskiego przy zachowaniu stosunkowo niższych standardów obsługi, a tym samym po niższych kosztach i przy niższych opłatach pobieranych od pasażerów oraz od przewoźników.

Z sytuacją monopolu połączonego z konkuroowaniem mamy też do czynienia w przypadku lotnisk analizowanych w niniejszym projekcie. Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać, że **lokalni konkurenci PPL realizują różne strategie rozwojowe**, wykorzystując przy tym ich różne silne strony lub kooperację ze strategicznym partnerem w postaci linii lotniczej. Co ciekawe, pomimo monopolistycznego charakteru tego rynku, można stwierdzić, że strategie tych lotnisk wpisują się w macierz strategii pozycyjnych Michaela Portera. Lotnisko w Zurychu stara się realizować strategię zróżnicowania, lotnisko w Kopenhadze – strategię lidera kosztowego, a lotnisko w Budapeszcie – strategię koncentracji na segmencie ruchu towarowego. Na pełną ocenę efektów prowadzonych przez konkurentów działań trzeba jeszcze poczekać, ale z pewnością wdrażane przez nie strategie wymagają obserwacji i reakcji ze strony PPL. Nie są to przykłady spełniające wszystkie wymagania narzucone przez Portera, ale mogą stanowić inspirację do dalszych działań mających na celu sformułowanie strategii dla lotniska im. Chopina.

Pierwszym z kierunków możliwych działań jest **integrowanie działalności operatorów lotniska z linią lotniczą**. Integracja taka nie musi oznaczać powstania jednego bytu prawnego; może opierać się na zobowiązaniu inwestora, podjętym np. w ramach procesu prywatyzacji, do zapewnienia określonej wielkości i struktury ruchu lotniczego. Przykładem jest połączenie w jedną spółkę lotniska Ruzyně w Pradze z czeskim przewoźnikiem narodowym (CSA). Działanie to budzi kontrowersje z punktu widzenia prawa unijnego; konkurencyjnie ma jednak zapewnić większą wartość obu podmiotów, a w szczególności dać gwarancję rozwoju dla lotniska, gdyż uniemożliwia sprowadzenie lotniska tylko do roli portu zasilającego inne lotniska w pasażerów.

Drugim z kierunków działań jest **rozbudowa portu do skali portu centralnego (hub)**, zapewniającego możliwości tranzytowe, co jednak wymaga mocnego partnera biznesowego w postaci linii lotniczej. Co więcej, taka strategia jest możliwa po osiągnięciu odpowiedniej skali lotniska; tak np. w Zurychu czy Kopenhadze obsługiwanych jest

rocznie blisko 20 mln pasażerów. W związku z niejasną perspektywą rozwojową PLL LOT S.A., w przypadku lotniska im. Chopina w Warszawie trudno jest liczyć na bardzo sprzyjające warunki dla realizacji tego wariantu. Strategię tego typu można umieścić w klasycznej typologii strategii Portera w obszarze strategii lidera kosztowego lub zróżnicowania, dla których warunkiem koniecznym jest zapewnienie odpowiedniej skali działania.

Trzecim z kierunków działania jest **strategia specjalizacji** lub – mówiąc językiem zarządzania strategicznego – **koncentracji**, realizowana przez HOCHTIEF AirPort od momentu przejścia lotniska w Budapeszcie. Oprócz wzmocnienia siatki połączeń pasażerskich właściciel lotniska stawia na rozwój ruchu cargo. Świadczy o tym zarówno rozbudowa terminali cargo i magazynów, jak i powiększanie siatki połączeń. Budapeszt, chociaż jest najmniejszym (jeśli chodzi o ruch pasażerski) portem lotniczym w regionie spośród analizowanych w niniejszym projekcie, to jednak obsługuje aż 62 tys. ton cargo rocznie; dla porównania Warszawa obsługuje 32 tys., a – największa z tych portów – Praga 42 tys. ton. Taka strategia jest oparta na lokalizacji i możliwościach rozwoju lotniska, gdzie położone z dala od miasta lotnisko w Budapeszcie ma w tym względzie przewagę nad lotniskiem im. Chopina i nad lotniskiem w Pradze, gdzie konieczna byłaby rozbudowa pasa startowego.

Z przeprowadzonej analizy porównawczej wynikają następujące **wnioski dla przyszłości** lotniska im. Chopina w Warszawie. Zarówno lotniska stanowiące bezpośrednią, jak i dalszą konkurencję wprowadzają w życie strategię mające na celu maksymalizację wyników finansowych w krótkiej i dłuższej perspektywie. Konieczne jest zatem **dookreślenie strategii dla portu lotniczego im. Chopina** uwzględniające realia rynkowe. Działania te mogą doprowadzić do zmniejszenia istotności wielkości ruchu lotniczego dla wielkości przychodów, ale także zysku (przy wykorzystaniu wskaźnika EBITDA) w przeliczeniu na WLU. Wymagane jest zatem **znalezienie** takiego **wymiaru konkurencyjnego, który pozwoli na wzrost przychodów**. Dla lotniska im. Chopina naturalnym czynnikiem wpływającym na wzrost przychodów mogą być **przychody z działalności pozalotniczej**. Bliskość centrum miasta oraz dobre z nim skomunikowanie zapewnia ogromną atrakcyjność terenów okołolotniskowych. Przeznaczenie tych terenów pod inwestycje nie związane bezpośrednio z infrastrukturą lotniska może zapewnić długofalowe i znaczące przychody pozalotnicze. Inwestycja w budowę tzw. Airport City jest obecnie powszechnie spotykanym trendem rozwojowym lotnisk. Porty lotnicze poszukują przychodów niezwiązanych z obsługą ruchu lotniczego, chcąc w ten sposób dywersyfikować strumień przychodów. Dzięki temu zarządzający może obniżyć wysokość opłat lotniskowych, zachęcając pasażerów do korzystania z danego portu.

7. Podsumowanie

Powyższa prezentacja założeń i wyników przeprowadzonych badań zawiera w sobie liczne wynikające z nich wnioski. Z wyjątkiem ostatniego tematu badawczego są to przede wszystkim **wnioski de lege lata** (głównie w zakresie stosowania reguł ochrony konkurencji do działalności portu lotniczego) i **de lege ferenda** (zwłaszcza w zakresie uwarunkowań regulacyjnych dostępu do infrastruktury lotniska oraz zasad ustalania opłat lotniskowych, ale także w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na lotniskach). **Wnioski z porównawczej analizy efektywności portów lotniczych** mogą być **wykorzystywane** przez PPL wprost w **ramach realizacji aktualnej strategii** funkcjonowania Przed-

siębiorstwa **lub budowy nowej** strategii jego rozwoju. Dla znalezienia czynników zapewniających wzrost przychodów PPL może być konieczne **przeprowadzenie szczegółowej analizy porównawczej** z jednym z analizowanych lotnisk. Ze względu na dostępność danych oraz możliwości rozwoju strategii **rekomendowane** jest dokonanie takiej analizy w odniesieniu do **lotniska w Budapeszcie**.

ROZDZIAŁ II

Stosowanie reguł konkurencji wobec działalności portów lotniczych: przegląd aktualnych problemów orzecznictwa i praktyki decyzyjnej organów ochrony konkurencji w UE i Polsce

1. Zakres i przedmiot raportu

Zasady stosowania reguł konkurencji w kontekście działalności portów lotniczych oraz dorobek orzecznicy i decyzyjni w tym zakresie przedstawiony został szeroko w raportach sporządzonych w ramach pierwszej edycji projektu¹. W prezentowanym raporcie nie ma już zatem miejsca na prezentację ogólnych ram prawnych ochrony konkurencji, w jakich muszą działać podmioty zarządzające portami lotniczymi. Niniejszy raport badawczy ukierunkowany jest na pogłębioną analizę najbardziej aktualnych problemów funkcjonowania portów lotniczych z perspektywy ich zgodności z unijnymi i krajowymi regulacjami konkurencji; problemy te zidentyfikowane zostały na podstawie dorobku decyzyjnego Komisji Europejskiej (KE) i dorobku orzeczniczego sądów UE, incydentalnie zaś – krajowych organów ochrony konkurencji oraz analizy dokumentów źródeł i literatury przedmiotu. Analizy objęły okres od zakończenia fazy badawczej poprzedniej edycji projektu (przyjęto, że było to 1.07.2009 r.) do zakończenia analogicznej fazy w obecnej edycji (tj. 30.04.2011 r.).

Celem raportu pozostaje wskazanie najnowszych tendencji orzecznich w obszarze prawa konkurencji i sformułowanie na ich podstawie ewentualnych rekomendacji

* Dr Agata Jurkowska-Gomułka – adiunkt w Samodzielnym Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; sekretarz naukowy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych WZ UW.

¹ Były to raporty autorstwa A. Jurkowskiej: *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji* oraz *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzecznich w UE i w Polsce*, T. Skoczego: *Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych*, a także raport wspólny obydwu wymienionych autorów: *Reguły pomocy publicznej UE w odniesieniu do budowy infrastruktury oraz działań operacyjnych portów lotniczych. Raporty te zostały opublikowane jako części składowe publikacji zbiorowej Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe* pod red. F. Czernickiego i T. Skoczego, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2010.

dla krajowych operatorów portów lotniczych. Prezentowane wyniki analiz są ukierunkowane na wspieranie procesu decyzyjnego w zarządzaniu portami lotniczymi poprzez wskazanie wytycznych polityki konkurencji (kryteriów ocen antymonopolowych), jakimi kierują się organy ochrony konkurencji w Unii Europejskiej (a pośrednio również w Polsce, gdyż praktyka Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) w dużej mierze kształtowana jest pod wpływem orzecznictwa europejskiego).

Analiza jakościowa i ilościowa dorobku decyzyjnego i orzeczniczego Komisji i Trybunału Sprawiedliwości UE z tego okresu (stanowiąca podstawę niniejszego raportu) prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość aktywności unijnego organu ochrony konkurencji poświęcona była decyzjom dotyczącym pomocy państwa dla portów lotniczych². W analizowanym okresie wydane zostały jedynie dwie decyzje dotyczące koncentracji portów lotniczych. Nie zidentyfikowano natomiast żadnego rozstrzygnięcia unijnego odnoszącego się do praktyk ograniczających konkurencję portów lotniczych (jedna taka decyzja została wydana natomiast przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Proporcje te – siłą rzeczy – są odzwierciedlone również w strukturze i zawartości raportu. Analizy dorobku decyzyjnego w obszarze subsydiowania portów lotniczych i/lub przewoźników (prezentowany w obydwu raportach) mają obecnie szansę stać się ważnym punktem odniesienia dla procesu konsultacji w ramach przeglądu wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych³.

2. Pomoc państwa dla portów lotniczych i związana z działalnością portów lotniczych

2.1. Kryteria uznania zastosowanych środków wsparcia za pomoc państwa

Materialne reguły konkurencji odnoszące się do pomocy państwa wywodzą się z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Przepis ten uznaje za niedozwolone takie wsparcie państwa, które jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Ocena środków pomocowych jako niedozwolonych w świetle art. 107 ust. 1 TFUE wymaga stwierdzenia istnienia przesłanek, które mogą być klasyfikowane w dwóch grupach: jako przesłanki identyfikacyjne oraz przesłanki ewaluacyjne. W pierwszej grupie mieszczą się następujące elementy: 1) pomoc musi być kierowana do przedsiębiorców (przedsiębiorstw), 2) pomoc musi przysparzać im korzyści, 3) pomoc może być udzielona w dowolnej formie, 4) pomoc musi pochodzić ze środków publicznych. Przesłanki ewaluacyjne obejmują z kolei wykazanie antykonkurencyjności (zakłócenie lub co najmniej zagrożenie zakłóceniem konkurencji) i antyintegracyjności (niezgodność z rynkiem wewnętrznym)

² Analizie poddane zostały te decyzje Komisji, których treść była upubliczniona w dniu 30.04.2011 r. (w bazie decyzji dostępnej pod adresem: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>). Mam świadomość, że KE wydała także w omawianym okresie (30.03.2011 r.) rozstrzygnięcie w sprawie N521/2010, *Start-up Aid for Regional Airports in Lithuania*, jednak jego treść nie jest jeszcze dostępna. W raporcie wzmiankowana jest również decyzja z czerwca 2011 r. dotycząca wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie pomocy państwa dla portu lotniczego Lipsk/Halle.

³ Chodzi o wytyczne opublikowane w Dz. Urz. UE C 312/1. Dokument przeglądowy ogłoszony został przez Komisję Europejską w dniu 7.04.2011 r. (dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_aviation_guidelines/index_en.html). W dalszej części tekstu dokument ten będzie nazywany „przełogiem wytycznych”.

środków uznawanych za pomoc państwa. Każdy przypadek pomocy państwa wchodzi w zakres art. 107 ust. 1 TFUE tylko wówczas, gdy spełnione są wszystkie wymienione przesłanki z obydwu kategorii. Należy jednak zastrzec, że chociaż Traktat nie zawiera definicji pojęć konstytuujących istotę poszczególnych przesłanek, to znaczący jest w tym zakresie dorobek orzecznictwa⁴, który musi być uwzględniany w ocenach środków wsparcia publicznego, także w odniesieniu do podmiotów zarządzających portami lotniczymi.

Analizę zgodności z prawem unijnym potencjalnej pomocy państwa należy rozpocząć od badania przesłanek identyfikacyjnych – pozytywny wynik ich testu przesądza bowiem w ogóle o istnieniu wsparcia publicznego, które następnie może być kwalifikowane jako niedozwolone lub – także na zasadzie wyjątku (wyłączenia) – dopuszczalne.

W wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08⁵ *Freistaat Sachsen i inni v. KE* (dotyczących portu lotniczego Lipsk/Halle Sąd po raz kolejny odniósł się do zagadnienia kwalifikowania działalności portu lotniczego jako działalności gospodarczej (kwestia ta była już rozstrzygana w orzecznictwie, przede wszystkim w wyrokach w sprawie *Aeroports de Paris*⁶). Skarżący argumentowali, że budowa infrastruktury, która miała być finansowana ze środków publicznych uznanych przez Komisję za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, nie stanowi działalności gospodarczej, a tym samym nie podlega regulacjom traktatowym. Brak gospodarczego charakteru działalności wynikać miał, zdaniem skarżących, także stąd, że port Lipsk/Halle – inaczej niż paryski port lotniczy, którego dotyczyły wcześniejsze rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości – ma status portu regionalnego. Sąd zdecydowanie jednak potwierdził, że „zarządzanie infrastrukturą lotniskową stanowi działalność gospodarczą”⁷; fakt, że lotnisko ma charakter regionalny „nie może podważać gospodarczego charakteru działalności tej spółki, gdyż działalność ta polega na świadczeniu za wynagrodzeniem usług na rynku regionalnych usług lotniskowych”. Rozbudowę pasa startowego (na co przeznaczona była pomoc) Sąd postrzega jako element eksploatacji infrastruktury portowej (zarządzania infrastrukturą), jako że „działalności polegającej na budowie lub rozbudowie infrastruktury (...) nie należy oddzielać od działalności w zakresie późniejszej jego eksploatacji i że charakter działalności w zakresie rozbudowy bezwzględnie zależy od tego, czy późniejsza eksploatacja wybudowanej infrastruktury ma charakter gospodarczy, czy też nie ma takiego charakteru”⁸. Z punktu widzenia kwalifikacji działalności nie ma natomiast znaczenia, czy budowa infrastruktury oraz późniejsze zarządzanie nią są wykonywane przez ten sam podmiot, czy dwa odrębne podmioty⁹. Sąd nie zaakceptował także argumentu, że budowa i rozbudowa pasa startowego nie stanowią działalności gospodarczej, jako że są to działania z zakresu polityki regionalnej, gospodarczej i transportowej – dla oceny przedsięwzięcia budowy infrastruktury z punktu widzenia reguł pomocy publicznej znaczenie ma bowiem nie jego cel, ale skutki¹⁰.

⁴ Dorobek orzecznicy w kontekście interpretacji przesłanek art. 107 ust. 1 TFUE prezentowany jest w licznych publikacjach, także polskich autorów – por. m.in. najnowszą publikację uwzględniającą zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony: A. Jurkowska, T. Skoczny, *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010 (por. rozdział 5 *Wspólne reguły konkurencji w odniesieniu do pomocy państwa*, s. XXIV-229–XXIV-337).

⁵ Wyrok Sądu z 23.03.2011 r. w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt oraz Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. KE*.

⁶ Zob. szerzej: A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 82–84.

⁷ Pkt 93 wyroku T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*.

⁸ Pkt 95 wyroku T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*.

⁹ Por. pkt 97 wyroku T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*.

¹⁰ Por. pkt 102 wyroku T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*.

Kwestia identyfikacji pomocy państwa była przedmiotem postępowania Komisji w sprawie porozumienia między lotniskiem w Bratysławie a liniami lotniczymi Ryanair, zakończonym wydaniem w dniu 27.01.2010 r. decyzji 2010/60/UE¹¹, na mocy której zastosowane środki nie zostały uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Decyzja ta wpisuje się w szersze działania Komisji w zakresie oceny zasad wspierania przewoźników niskokosztowych poprzez gwarantowanie uprzywilejowanych zasad dostępu do regionalnych portów lotniczych. Pierwsza z serii spektakularnych decyzji w sprawie domniemanej pomocy dla Ryanair ze strony portu lotniczego Bruksela-Charleleoi okazała się porażką Komisji – została ona uchylona przez Sąd Pierwszej Instancji¹². Niewykluczone, że okoliczność ta miała wpływ na treść rozstrzygnięcia Komisji zawartego w decyzji 2010/60/UE.

Bezpośrednią przyczyną wszczęcia przez Komisję postępowania (którego efektem była decyzja 2010/60/UE), na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, były otrzymane skargi oraz doniesienia medialne mówiące o tym, że port lotniczy w Bratysławie, na mocy porozumienia zawartego w dniu 5.12.2005 r. (i wchodzącego wówczas w życie), udzielił liniom lotniczym Ryanair zniżki opłat lotniskowych dla nowych i istniejących rozkładowych połączeń. Umowa ta, która wygaśnie 30.06.2016 r., ustanowiła również tzw. opłatę usługową (ang. *service charge*), obejmującą wiele usług, w tym pilotaż samolotu (*aircraft-handling*) i usługi pokrewne, obsługę pasażerów, obsługę rampową, kontrolę załadunku (*load control*), operacje komunikacyjne i lotnicze (*communications and flight operations*), usługi wspierające oraz usługi terminalowe i infrastrukturalne. Stawki opłat objęte umową były znacząco niższe niż te stosowane wobec innych przewoźników, przy czym wysokość opłat serwisowych różniła się ze względu na to, czy stosowane były one wobec tras istniejących czy nowych, wprowadzanych dopiero do rozkładu lotów. Opłata w wysokości przewidzianej dla nowych destynacji miała być stosowana do wszystkich tras przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie umowy, a następnie corocznie wzrastać¹³. Ze względu na swoją rolę jako agenta handlingowego operator portu zapewnił Ryanairowi także obsługę agencyjną i udogodnienia związane ze sprzedażą biletów lotniczych, ustalając wysokość prowizji na poziomie konkurencyjnym wobec innych linii lotniczych.

W zamian za świadczenia ze strony portu lotniczego Ryanair zobowiązał się – w okresie od 1.06.2009 r. do 30.06.2016 r., ponosić opłaty za określoną liczbę tras, bez względu na to, czy w rzeczywistości będą one wszystkie realizowane.

Ustalenia umowne skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania zmierzającego do ustalenia, po pierwsze, tego, czy działania władz portu lotniczego w Bratysławie mogą być kwalifikowane jako działania o charakterze „publicznym” w świetle pojęcia pomocy publicznej na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE, po drugie tego, czy operator portu lotniczego zachował się jak inwestor w gospodarce rynkowej (*market economy investor*), po trzecie zaś – czy, jeśli zastosowane środki okażą się pomocą publiczną, są one zgodne z rynkiem wewnętrznym¹⁴.

¹¹ Decyzja KE nr 2010/60/UE z 27.01.2010 r., *Słowacja – Port Lotniczy w Bratysławie i Ryanair* (Dz. Urz. UE 2011 L 27/24).

¹² Wyrok SPI z 17.12.2008 r. w sprawie T-196/04 *Ryanair Ltd. v. KE* (Zb. Orz. 2008, s. II-3643).

¹³ Por. pkt 5–8 decyzji nr 2010/60/UE.

¹⁴ Por. pkt 9 decyzji nr 2010/60/UE.

Działania operatora portu lotniczego w Bratysławie jako działanie władz publicznych

Wątpliwości Komisji w tym zakresie wynikały ze struktury własnościowej portu lotniczego – w 34% stanowił on własność słowackiego Ministerstwa Transportu, Poczty i Telekomunikacji, a w 66% – Funduszu Własności Narodowej Republiki Słowackiej (przy czym w dniu podpisania umowy jedynym udziałowcem było Ministerstwo). Komisja zauważyła również, że w dniu 22.10.2007 r., na podstawie propozycji Ministerstwa, udziałowcy wybrali nowego prezesa zarządu. W odpowiedzi na te wątpliwości Komisji władze słowackie odpowiedziały, że operator portu lotniczego w Bratysławie (dalej BTS) cieszy się statusem spółki prawa handlowego i jako taka sama kształtuje swoją politykę handlową; ze względu na samodzielność tego podmiotu władze słowackie nie były również w stanie dostarczyć Komisji oczekiwanych przez nią informacji co do dochodowości poszczególnych tras lotniczych czy przebiegu negocjacji z Ryanair¹⁵. Sama spółka będąca operatorem portu lotniczego wskazała w odpowiedzi skierowanej do Komisji, że zniżki udzielone liniom lotniczym Ryanair „w żaden sposób nie pochodziły ze źródeł państwowych”; sam fakt, że państwo posiada udziały w spółce nie może automatycznie wskazywać na zaangażowanie środków pochodzących ze źródeł państwowych. BTS powołał się przy tym na art. 295 TWE (obecnie art. 345 TFUE) ustanawiający zasadę niedyskryminacji własności państwowej i prywatnej. Zawarcie umowy z Ryanair nie może – zdaniem BTS – być traktowane jako działanie państwa, którego rola w zarządzaniu spółką ograniczała się do wyboru członków zarządu, co odbyło się zgodnie z zasadami przewidzianymi w słowackim kodeksie spółek handlowych. BTS podkreślał, że podpisując umowę, zarząd działał samodzielnie, bez jakichkolwiek nacisków ze strony Ministerstwa¹⁶.

Inne przykłady oceny „przypisywalności” stosowanych środków pomocowych państwu

Na marginesie warto zauważyć, że w sprawie pomocy państwa dla Italy SEA Handling Komisja za okoliczność „obciążającą” (sugerującą istnienie pomocy państwa) uznała fakt, że władze publiczne wskazują członków zarządu firmy-matki dla przedsiębiorstwa, do którego trafiła domniemana niedozwolona pomoc; argumentem, który skłonił Komisję do wszczęcia postępowania w tej sprawie były artykuły prasowe mówiące o tym, że władze SEA są „szczególnie zależne” (*particularly dependant*) od władz miejskich Mediolanu¹⁷.

Z kolei w postępowaniu w sprawie pomocy dla zarządzającego portem lotniczym w Reggio Calabria (SOGAS) Komisja uznała, że skoro izby handlowe są traktowane w świetle włoskiego prawa jako autonomiczne lokalne organy publiczne, realizujące niektóre zadania publiczne, to pomoc udzielaną przez takie organizacje można przypisać państwu¹⁸.

Umowa z Ryanair w kontekście zasady prywatnego inwestora

W ocenie porozumienia zaprezentowanej w decyzji 2010/60/UE Komisja uczyniła z doktryny prywatnego inwestora podstawową oś swoich rozważań podkreślając, że uznanie działania BTS za zgodne z zasadą prywatnego inwestora rynkowego pozbawia wsparcie udzielone liniom lotniczym przymiotu selektywności, co ostatecznie miałyby przesądzać o nieistnieniu pomocy państwa.

¹⁵ Por. pkt 19–20 oraz 79 decyzji nr 2010/60/UE.

¹⁶ Por. pkt 32–35 decyzji. Identyczne stanowisko – podkreślające niezależność BTS – zajęły także linie lotnicze Ryanair (por. pkt 58 decyzji).

¹⁷ Por. decyzja KE nr C14/2010 (ex NN 25/10, ex CP175/06) *Italy SEA Handling*, Bruksela, 23.06.2010 r., C(2010)3924 (Dz. Urz. UE 2011 C 29/7).

¹⁸ Por. pkt 28 decyzji KE nr C20/2010 (ex N536/2008 i NN 32/2010) *Włochy – Region Kalabrii – S.O.G.A.S.*, Bruksela, 20.07.2010 r., C(2010)4916 (Dz. Urz. UE 2011 C 292/12).

Odnosząc się do problemu funkcjonowania jako prywatny inwestor rynkowy, BTS podkreślało, że decyzja o zawarciu umowy z Ryanair podyktowana była wyłącznie względami biznesowymi, nie zaś przesłankami związanymi z rozwojem regionalnym. Głównym celem umowy było zwiększenie przychodów ze świadczenia usług aeronautycznych i pozaaeronautycznych (*aviation and non-aviation activities*), zdywersyfikowanie ryzyka biznesowego poprzez uniezależnienie od dotychczasowego kluczowego przewoźnika (Sky Europe) oraz stworzenie możliwości stałego przyrostu liczby pasażerów¹⁹. Wśród innych argumentów wskazujących na stricte rynkowy charakter relacji BTS i Ryanair operator portu lotniczego wymienia także to, że obniżki opłat lotniskowych dla linii lotniczych dotyczyły nie wszystkich nowych połączeń, ale tych, które spełniały określone kryteria (np. były realizowane 7 dni w tygodniu)²⁰. Sam Ryanair przyznał, że opłaty, jakie uiszcza na rzecz BTS, były podobne lub nawet wyższe od opłat ponoszonych na innych porównywalnych lotniskach, a podobne strategie jak BTS przyjęły także inne porty lotnicze, bez względu na to, czy stanowią one własność publiczną, czy prywatną²¹. Z kolei zdaniem władz słowackich na status BTS, jako „prywatnego inwestora” wskazują same wyniki rynkowe – analizy rynkowe *ex post* pokazały, że w latach 2006-2007 port lotniczy zanotował 8,5-10% wzrost dochodowości wynikający z wdrażania kwestionowanej umowy²².

Analizując uwagi przedstawione przez zainteresowanych, Komisja uznała, że argument o stosowaniu takich samych lub wyższych opłat lotniskowych w innych portach lotniczych nie może mieć charakteru przesądzającego o zastosowaniu zasady prywatnego inwestora, a to ze względu na zróżnicowaną strukturę kosztów i przychodów poszczególnych portów; dane o opłatach stosowanych na innych lotniskach mogą – zdaniem Komisji – służyć jedynie jako „ogólny benchmark”²³, zaś właściwa ocena powinna uwzględniać jedynie warunki, w jakich działa port lotniczy w Bratysławie. Zarzucając BTS nieprzedstawienie formalnych raportów potwierdzających racjonalne rynkowe działania operatora, Komisja jednocześnie przyznała, że zapisy umowy z Ryanair – zwłaszcza zobowiązania linii lotniczych co do zachowania istniejących i uruchomienia nowych połączeń – pozwalały przewidzieć poziom przyszłych przychodów (i poczytywać je za stałe) w okresie obowiązywania porozumienia²⁴. Swoją ocenę Komisja oparła na analizach ekonomicznych wykonanych na jej zlecenie przez wyznaczonego eksperta. Wyniki tych analiz wskazują nawet, że wartość netto zysków bazujących na umowie z Ryanair jest niedoszacowana ze względu na nieuwzględnienie przychodów ze źródeł pozalotniczych (*non-aviation revenues*). Również analiza wrażliwości na deprecjację i zmiany kosztów energii wykazała dodatnią wartość zysku netto umowy z Ryanair²⁵. W konsekwencji Komisja stwierdziła, że wyniki analizy kosztowej umowy między BTS a Ryanair skłaniają do uznania jej za racjonalną²⁶. Wniosek ten Komisja podtrzymała także w świetle wyników analiz jakościowych: zawarcie umowy z przewoźnikiem niskokosztowym w rzeczywistości, jak deklarował to BTS, miało szansę przyczynić się do niezbędnej dywersyfikacji klientów, lepszej alokacji zasobów oraz zapobieżeniu nadmiernym mocom produkcyjnym (*overcapacity*), które mogły wystąpić po otwarciu nowego,

¹⁹ Por. pkt 41 decyzji nr 2010/60/UE.

²⁰ Por. pkt 52 decyzji nr 2010/60/UE.

²¹ Por. pkt 68 i 74 decyzji nr 2010/60/UE.

²² Por. pkt 82 decyzji nr 2010/60/UE.

²³ Por. pkt 89 decyzji nr 2010/60/UE.

²⁴ Por. pkt 94–98 decyzji nr 2010/60/UE.

²⁵ Por. pkt 103 i 106–107 decyzji nr 2010/60/UE.

²⁶ Pkt 108 decyzji nr 2010/60/UE.

większego terminala. Ponadto, Komisja zauważyła, że w następstwie umowy Ryanair wskazywał Bratysławę jako jedną z swoich destynacji na stronach internetowych, bez konieczności ponoszenia opłat za reklamę tego rodzaju.

Stwierdziwszy, że zawierając umowę z Ryanair, BTS zachował się tak jak w podobnych warunkach zachowałby się prywatny inwestor rynkowy, Komisja uznała, że nie jest spełniona co najmniej jedna z kumulatywnych przesłanek niedozwolonej pomocy państwa w świetle art. 107 ust. 1 TFUE; pozostałe potencjalnie sporne kwestie, takie jak możliwość przypisania działania BTS państwu, nie były w ogóle przez Komisję rozpatrywane.

Decyzja 2010/60/UE potwierdza, że wyrok SPI w sprawie T-196/04 *Ryanair* z 2008 r. był dla Komisji ważną lekcją – w omawianej sprawie pilnie zastosowała się ona bowiem do wskazówek Sądu, przede wszystkim do nakazu możliwie najszerzego zbadania kontekstu gospodarczego kwestionowanych środków. Analiza przeprowadzona przez Komisję na potrzeby sprawy *Ryanair/BST* wydaje się kompleksowa – uwzględniła ona wszak zarówno czynniki ilościowe, jak i jakościowe. Decyzja 2010/60/UE stanowi również dobry prognostyk dla innych portów lotniczych – Komisja potwierdziła skłonność do stosowania zasady prywatnego inwestora w kontekście udogodnień oferowanych przez porty przewoźnikom niskokosztowym²⁷. Jednocześnie operatorzy portów lotniczych powinni zwrócić uwagę na wyraźne oczekiwanie Komisji co do konkretnych (najlepiej ilościowych) dowodów na spełnienie przesłanek zasady prywatnego inwestora rynkowego. Nawet bowiem, jeśli Komisja ma obowiązek samodzielnego przeprowadzenia analiz ilościowych²⁸, to aktywna postawa operatorów portów lotniczych może znacząco przyspieszyć postępowanie.

Charakterystyczną cechą decyzji w sprawie pomocy dla portów lotniczych, wydanych po 2008 r., wydaje się być również to, że Komisja niejako „z urzędu” podejmuje badanie spełnienia w określonym przypadku zasady inwestora prywatnego. Przykładem może być decyzja w sprawie portu lotniczego *Kassel/Calden*, gdzie Komisja, odnosząc się do testu prywatnego inwestora, stwierdziła, że notyfikowany jej projekt nie spełnia tego testu ze względu na zbyt niską stopę zwrotu z inwestycji, a także fakt, że władze w znacznie szerszym zakresie niż zrobiłby to inwestor prywatny, uwzględniły problemy polityki regionalnej i społecznej²⁹. Innym przykładem jest sprawa *Italy SEA Handling*, w której Komisja uznała, że co prawda skoro biznes plan dla spółki obsługi naziemnej w porcie lotniczym z 2001 r. przewidywał, że zacznie ona przynosić zysk w 2005 r., to racjonalna była decyzja spółki-matki SEA SpA o niesprzedawaniu SEA Handling, jednak środki zastosowane w celu przywrócenia dochodowości spółki, zwłaszcza podniesienie produktywności zatrudnienia, okazały się nieadekwatne do osiągnięcia zakładanych celów³⁰. Według Komisji na nieprzestrzeganie zasady prywatnego inwestora wskazują także fakty, że w kolejnych latach (2002-2006) SEA SpA konsekwentnie pokrywała straty spółki-córki, a sama SEA Handling powstała – zdaniem Komisji – jako wynik porozumienia władz Mediolanu i związków zawodowych, na mocy którego władze miasta zobowiązały się do utrzymania zatrudnienia i równowagi finansowej spółki.

Inne rozstrzygnięcie Komisji przesądza o tym, że o spełnieniu zasady prywatnego inwestora nie można, zdaniem Komisji, mówić także wówczas, gdy środki publiczne

²⁷ Nie można zgodzić się zatem z poglądem, że na podstawie zasady prywatnego inwestora „operator portu lotniczego nigdy nie będzie w stanie zaofiarować przewoźnikowi komercyjnej zachęty, która nie byłaby pomocą publiczną” – tak: A. Lepière, *Incentives and aids for the development of routes under EU law: Practical guide for airports and airlines*, „Journal of Airport Management” 2011, vol. 5(2), s. 164.

²⁸ Por. pkt 91 decyzji nr 2010/60/UE.

²⁹ Por. pkt 31–32 decyzji KE: nr N335/2010 – *Niemcy Finansowanie rozbudowy portu lotniczego Kassel/Calden*, Bruksela, 20.12.2010 r., C(2010) 9523 (Dz. Urz. UE 2011 C 23/2).

³⁰ Dz. Urz. UE 2011 C 29/11.

kierowane są do przedsiębiorstwa, które w poprzednich latach przynosiło znaczące straty, zwłaszcza jeśli nie istnieje wiarygodny plan inwestycyjny czy ukierunkowana na zysk strategia inwestycyjna³¹.

Z kolei w wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. Komisja* Sąd podkreślił, że jeśli podmiot nie realizuje wyłącznie zadań z dziedziny polityki publicznej, ale prowadzi także działalność gospodarczą (jak eksploatacja portów), powinien on z własnych środków finansować budowę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia tej działalności. Według Sądu fakt, że budowa infrastruktury wymaga zaangażowania środków publicznych nie przesądza bynajmniej o tym, że środki finansowe przeznaczone na budowę i rozbudowę portu lotniczego nie mają charakteru pomocy publicznej, jako że „Przekazanie kapitału przez państwo w sposób bezpośredni lub pośredni do dyspozycji przedsiębiorstwa nie może bowiem zostać uznane za pomoc państwa tylko w sytuacji, gdy następuje ono w okolicznościach odpowiadających normalnym warunkom rynkowym”³².

2.2. Kryteria dopuszczalności pomocy państwa dla portów lotniczych

2.2.1. Ocena dopuszczalności pomocy ze względu na jej przeznaczenie

Zarówno art. 107 TFUE (w ust. 1 i 2), jak i przepisy prawa wtórnego, w tym także tzw. prawa miękkiego (*soft law*) ustanawiają liczne kategorie dopuszczalnej pomocy państwa, wyłączonej z zakresu oddziaływania art. 107 ust. 1 TFUE. Generalnie pomoc państwa dla portów lotniczych może korzystać z takich wyłączeń w ramach reguł sektorowych zawartych w wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych³³ bądź w ramach pomocy regionalnej³⁴. Wytyczne wskazują kryteria dopuszczalności pomocy państwa w dwóch obszarach: pomocy inwestycyjnej dla lotnisk oraz pomocy na uruchomienie nowych połączeń.

Pośród decyzji wydanych w okresie analizowanym na potrzeby niniejszego raportu jedynie w pięciu przypadkach podstawą rozstrzygnięcia były wytyczne w sprawie pomocy dla portów lotniczych, w pozostałych – pomoc została zaakceptowana przez Komisję jako pomoc regionalna (zgodna z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE). W tym ostatnim przypadku zresztą w ocenie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym Komisja może również posiłkować się przesłankami dopuszczalności wsparcia inwestycyjnego sformułowanymi w pkt. 62 wytycznych w sprawie pomocy dla portów lotniczych. Przesłanki te – za wyjątkiem ostatniej, dotyczącej stopnia wpływu na rozwój handlu w UE – są powiązane z szeroko rozumianym przeznaczeniem pomocy [(1) budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z ogólnym interesem gospodarczym (rozwój regionalny, dostęp, itp.); (2) infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu; (3) infrastruktura oferuje zadowalające średniookresowe perspektywy użytkowania, zwłaszcza jeśli chodzi o już

³¹ Pkt 38 decyzji KE nr C20/2010 (ex N536/2008 i NN 32/2010) *Włochy – Region Kalabrii – S.O.G.A.S.*, 20.07.2010 r., C(2010)4916.

³² Pkt 107 wyroku T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*

³³ Dz. Urz. UE 2005 C 312/1. Treść wytycznych została omówiona w: A. Jurkowska, T. Skoczny, *Reguly pomocy publicznej UE...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 155–159.

³⁴ Szerzej na temat dopuszczalności pomocy regionalnej – zob. A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny, *Wspólne reguly konkurencji...*, s. XXIV-306–XXIV-312.

istniejącą infrastrukturę; (4) dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący].

Pomoc związana z otwarciem nowych połączeń lotniczych musi z kolei odpowiadać warunkom określonym w pkt. 77-79 wytycznych w sprawie pomocy dla portów lotniczych (m.in. pomoc dotycząca otwierania nowych tras lub nowych połączeń na danej trasie, pociągających za sobą wzrost pasażerów wylatujących z danego portu lotniczego; mająca charakter zachęty; malejąca; proporcjonalna; pomoc, której intensywność nie może przekraczać 50% przez 5 lat; obliczona w sposób przejrzysty w przeliczeniu na zabieranego pasażera; jawna)³⁵.

Pomoc kierowana do portów lotniczych w ramach pomocy regionalnej musi spełniać natomiast przesłanki dopuszczalności pomocy określone w wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007–2013, do których należą: (1) przyczynianie się pomocy do rozwoju regionalnego, (2) proporcjonalność pomocy do zakładanych celów, (3) objęcie pomocą tylko wcześniej ustalonych kosztów i ograniczenie pomocy do części tych kosztów, (4) ograniczenie pomocy w czasie. Bez względu na przeznaczenie pomocy może być ona notyfikowana przez państwo w ramach programu pomocowego oraz jako projekt indywidualny.

Analiza decyzji pozwala stworzyć listę inwestycji i działań, których (współ)finansowanie ze źródeł publicznych nie jest poczytywane przez Komisję za niedozwoloną pomoc państwa. Wyniki takiej analizy mogą stanowić istotną wskazówkę w zakresie planowania inwestycyjnego przez operatorów portów lotniczych.

Pomoc związana z budową nowego portu lotniczego

Tego rodzaju pomoc była przedmiotem decyzji Komisji nr N63/2010 dotyczącej budowy nowego międzynarodowego portu lotniczego w Murcii³⁶. Władze regionalne ogłosiły przetarg na realizację tego projektu obejmującą budowę, eksploatację i zarządzanie nowym portem przez czterdzieści lat (po tym okresie zarządzanie zostanie przekazane Regionowi Murcii). Przetarg w 2007 r. wygrało konsorcjum Sociedad Concessionaria Aeropuerto Murcia (SCAM), którego udziałowcami są podmioty prywatne. Koszt budowy lotniska oszacowano na 250 mln euro, z czego 20% zostanie sfinansowane przez SCAM, zaś pozostałe 80% – z różnych źródeł, w tym m.in. pożyczek bankowych. Ze względu na kryzys finansowy w dniu 30 grudnia 2009 r. Region Murcii zdecydował o udzieleniu SCAM gwarancji na pożyczkę bankową do 200 mln euro. Na obszarze potencjalnego oddziaływania nowego portu lotniczego (*catchment area*) znajdują się trzy inne lotniska (San Javier, Almeria i Alicante), niemniej jednak władze hiszpańskie nie spodziewają się negatywnego wpływu portu lotniczego w Murcii na sąsiednie porty³⁷. Stanowisko o ograniczonym wpływie nowej inwestycji na konkurencję między portami lotniczymi w południowo-wschodniej Hiszpanii potwierdziła w swojej ocenie Komisja: lotnisko San Javier, znajdujące się również w Murcii jest w istocie lotniskiem wojskowym, o stosunkowo małym potencjale obsługi ruchu pasażerskiego, wyposażonym w krótki pas startowy, dodatkowo położonym w sąsiedztwie chronionych obszarów przyrodniczych, co uniemożliwia jego rozbudowę³⁸. Lotnisko w Alicante, znajdujące się jedynie 71 km

³⁵ Szerzej na temat warunków dopuszczalności tej pomocy – zob. A. Lepièze, *Incentives and AIDS...*, s. 161–162.

³⁶ Decyzja KE nr N63/2010 – *Hiszpania. Gwarancje państwa dla budowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Murcia*, Bruksela, 09.06.2010 r., C(2010)3546 (Dz. Urz. UE 2010 C 217/1).

³⁷ Pkt 15–21 decyzji nr N63/2010.

³⁸ Pkt 51–53 decyzji nr N63/2010.

od planowanej inwestycji, obsługuje – zdaniem Komisji – odrębny, choć komplementarny (*separate but complementary*) rynek³⁹. Prognozy liczby pasażerów na planowanym lotnisku wskazują, że w 2015 r. obsłuży ono 6,2 mln osób, w 2020 r. – 8,8 mln osób, a w kolejnych latach wzrost liczby pasażerów będzie wynosił ok. 2% rocznie. W warunkach stałego wzrostu konsorcjum SCAM ma szansę na pierwsze zyski już w 2012 r., natomiast stopa zwrotu z inwestycji wyniesie w czasie obowiązywania koncesji ok. 8,5%⁴⁰. Oceniając intensywność pomocy na ok. 11%, Komisja uznała ją, ze względu na skalę projektu inwestycyjnego, za akceptowalną w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE⁴¹.

Pomoc na budowę nowych portów lotniczych była również przedmiotem decyzji zbiorowej dotyczącej inwestycji w portach lotniczych w Polsce w ramach regionalnych programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴². Zgłoszony przez władze polskie program przewiduje budowę nowych portów lotniczych w Modlinie, Zegrzu Pomorskim i Lublinie-Świdniku. Komisja zgodziła się co do tego, że budowa nowego portu lotniczego w Zegrzu Pomorskim (dawne woj. koszalińskie) jest niezbędna ze względu na brak dróg ekspresowych (nawet planowanych) w okolicy, zaś konieczność budowy portu lotniczego w Modlinie podyktowana jest zmniejszającą się przepustowością lotniska Warszawa-Okęcie⁴³. Planowany port lotniczy w Modlinie znajduje się co prawda w odległości poniżej 100 km od portu przesiadkowego Warszawa-Okęcie, jednak Komisja uznała, że te dwa lotniska obsługują odrębne, choć komplementarne rynki i w związku z tym wsparcie dla nowo budowanego portu nie ma charakteru antykonkurencyjnego⁴⁴.

Pomoc inwestycyjna przeznaczona na rozbudowę infrastruktury portu lotniczego

Decyzjami nr NN14/2007 i N112/2008 Komisja zaaprobowала projekt pomocy indywidualnej przewidzianej na przekształcenie lotniska w Kassel-Calden w regionalny port lotniczy obsługujący połączenia pasażerskie stałe (rozkładowe) i czarterowe oraz transport cargo. Planowana inwestycja objęła budowę pasa startowego, ramp, budynków i infrastruktury technicznej, zaś wysokość zaakceptowanej pomocy, pochodzącej z budżetu kraju związkowego Hesji oraz budżetów lokalnych, wynosiła 225 mln euro. W czerwcu 2010 r. władze niemieckie notyfikowały Komisji zaktualizowany projekt inwestycyjny, w ramach którego bez zmian pozostała planowana przepustowość portu lotniczego, zwiększyła się natomiast wielkość inwestycji⁴⁵. Rząd niemiecki wskazał trzy przyczyny, dla których doszło do zwiększenia poziomu inwestycji. Po pierwsze, w myśl art. 108 ust. 3 TFUE do momentu zaakceptowania projektu pomocy przez Komisję nie były prowadzone żadne procedury planistyczne czy przetargowe – ich przeprowadzenie w 2009 r. (po wydaniu decyzji Komisji) doprowadziło do modyfikacji szacunków wstępnego projektu, który datował się na 2004 r. Po drugie, od 2004 r. odnotowano znaczący (od 13% do 28%) wzrost kosztów materiałów i usług budowlanych, zwiększyły się również koszty zakupu ziemi, wyższe okazały się również wydatki na odszkodowanie, do jakich inwestorzy byli zobowiązani wskutek procesów sądowych wytoczonych

³⁹ Pkt 66 decyzji nr N63/2010.

⁴⁰ Pkt 60–62 decyzji nr N63/2010.

⁴¹ Pkt 70 decyzji nr N63/2010.

⁴² Decyzja KE nr N196/2008 – *Polska. Pomoc na inwestycje w portach lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych*, Bruksela, 13.07.2009 r., K(2009)5516 (Dz. Urz. UE 2009 C 204/1).

⁴³ Por. pkt 46–49 decyzji nr N196/2008.

⁴⁴ Por. pkt 59 decyzji nr N196/2008.

⁴⁵ Decyzja KE nr N335/2010 – *Niemcy. Finansowanie rozbudowy portu lotniczego Kassel/Calden*, Bruksela, 20.12.2010 r., C(2010) 9523 (Dz. Urz. UE 2011 C 23/2).

przez rolników z terenów otaczających port lotniczy⁴⁶. Po trzecie wreszcie, zwiększenie kosztów realizacji projektu nastąpiło wskutek konieczności modyfikacji planowanej infrastruktury w celu wprowadzenia nowej koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa. Zmodyfikowana koncepcja projektu przewiduje również opóźnienie rozpoczęcia funkcjonowania portu lotniczego (z 2011 r. na 2013 r.). Oceniając notyfikowaną modyfikację projektu pomocowego, Komisja nie miała wątpliwości co do tego, że ma do czynienia z pomocą państwa, istotą decyzji pozostała zatem ocena przesłanek ewaluacyjnych stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. W tym celu niezbędne było wykonanie testu przewidzianego w pkt. 61 wytycznych. Wynik testu był pozytywny. Podkreślenia wymaga aprobujące stanowisko Komisji co do faktu, że rozbudowa portu lotniczego Kassel/Calden ma szansę przyczynić się do częściowego rozwiązania problemu braku przepustowości portu lotniczego we Frankfurcie⁴⁷.

Jako pomoc inwestycyjna na rozbudowę portów lotniczych zaakceptowana została również pomoc dla polskich portów lotniczych realizowana w ramach regionalnych programów operacyjnych (Lublin-Świdnik, Modlin, woj. podlaskie, Olsztyn-Szymbark, Zegrze Pomorskie, Łódź, Bydgoszcz, Rzeszów-Jasionka, Kraków-Balice i Poznań-Ławica)⁴⁸. Pomoc ma objąć inwestycje w budowę, przebudowę lub remont: infrastruktury lotniskowej, infrastruktury towarzyszącej służącej do obsługi infrastruktury lotniskowej oraz infrastruktury portowej; pomoc nie będzie natomiast przeznaczona na działalność komercyjną niezwiązaną z podstawową działalnością portu lotniczego (np. remont i rozbudowę powierzchni biurowych, sklepów, hoteli, itp.), ani na pokrywanie strat finansowych bądź kosztów bieżącej działalności operacyjnej⁴⁹. Nadrzędnym celem udzielanej pomocy jest rozbudowa systemu transportu lotniczego w Polsce oraz poprawa dostępności polskich regionów (zwłaszcza Polski Wschodniej: woj. warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i lubelskiego)⁵⁰, stąd podstawą oceny pomocy przez Komisję stał się art. 87 ust. 3 lit. c) TWE (obecnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE).

Za akceptacją Komisji dla notyfikowanego programu pomocy przemówiły m.in. takie argumenty jak: niski wskaźnik mobilności lotniczej w Polsce (tylko 0,5%), rosnący na duży potencjał rozwojowy portów lotniczych w średnim okresie⁵¹, brak połączeń drogami ekspresowymi między istniejącymi portami lotniczymi, co uniemożliwia ich bezpośrednie konkurowanie⁵² (wyjątkiem jest tu port Katowice-Pyrzowice i Kraków-Balice, jednak Komisja uznała, że lotniska te – mimo stosunkowo bliskiej odległości (poniżej 100 km) – mają różne „obszary ciężenia” i są związane z różnymi segmentami rynku⁵³, czy ograniczona możliwość zgromadzenia znacznego kapitału przez podmioty prywatne⁵⁴.

⁴⁶ Por. pkt 13 decyzji nr N335/2010.

⁴⁷ Por. pkt 50 decyzji nr N335/2010. Pomoc na rozwój infrastruktury portu lotniczego została także bez zastrzeżeń zaakceptowana przez Komisję w przypadku fińskiego portu lotniczego Oulu (decyzja KE nr N286/2010 – *Finavia Oyj/Abp (Oulun lentoasema/Uleaborgs flygplats)*, 19.10.2010 r.; Dz. Urz. UE 2010 C 327/8) oraz włoskiego portu lotniczego Falconara (decyzja KE nr N657/2009 – *Włochy. Modyfikacja projektu pomocy państwa N12/2009 – finansowanie publiczne inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego Falconara*, Bruksela, 12.2.2010 r., C(2010)932; Dz. Urz. UE 2010 C 74/6).

⁴⁸ Decyzja nr N196/2008 – *Polska. Pomoc na inwestycje w portach lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych*, 13.07.2009 r., K(2009)5516 (Dz. Urz. UE 2009 C 204/1).

⁴⁹ Pkt 6–7 decyzji nr N196/2008.

⁵⁰ Por. pkt 21 decyzji nr N196/2008.

⁵¹ Pkt 52 decyzji nr N196/2008.

⁵² Pkt 58 decyzji nr N196/2008.

⁵³ Pkt 60 decyzji nr N196/2008.

⁵⁴ Pkt 61 decyzji nr N196/2008

Decyzją nr NN65/2009 Komisja zaakceptowała – jako obiektywnie uzasadnione – zmiany wysokości pomocy publicznej na rozbudowę i modernizację portu lotniczego w Derry. Wskutek audytu brytyjskiej Civil Aviation Authority zaistniała potrzeba podniesienia pułapu kosztów na poprawę jakości pasów startowych (nabycie gruntów, wyposażenie pasa, system sygnalizacji)⁵⁵.

Pomoc na rozbudowę pasa startowego była również przedmiotem decyzji Komisji nr NN 43/2009⁵⁶, akceptującej wsparcie finansowe rządu holenderskiego dla portu lotniczego w Groningen.

Pomoc inwestycyjna przeznaczona na dostosowanie do wymogów środowiskowych i bezpieczeństwa

Zastrzeżeń Komisji nie wzbudziła również pomoc inwestycyjna przeznaczona dla portu lotniczego w Rydze, stanowiącego w całości własność państwa⁵⁷. Port ten dynamicznie się rozwija, jako jeden z nielicznych w UE w 2009 r. odnotował 10% wzrost liczby pasażerów. Pasażerowie tranzytowi na koniec 2009 r. stanowili ok. 36% ruchu pasażerskiego, co należy zawdzięczać rozwojowi połączeń lotniczych z państwami spoza UE (np. Bliskiego Wschodu), w których rynek przewozów lotniczych rozwija się szybciej niż w UE⁵⁸. Port lotniczy w Rydze spełnia jedynie podstawowe wymogi bezpieczeństwa (II kategoria ICAO) oraz standardy środowiskowe. Inwestycje w zakresie poprawy bezpieczeństwa obejmują m.in. unowocześnienie systemu oświetlenia, udoskonalenie systemu odprowadzającego wodę z płyty lotniska, budowę nowego systemu dostaw energii elektrycznej (wykluczającego ryzyko awarii), natomiast inwestycje środowiskowe przewidują m.in. przyjazne środowisku platformy do odladania samolotów, stworzenie stanowisk do mycia pojazdów oraz postępowania z odpadami⁵⁹. Przeznaczenie pomocy uzasadnia wysoką intensywność pomocy – 75% (finansowanie z Funduszu Spójności); inwestycje w infrastrukturę środowiska i bezpieczeństwa wymagają znaczących nakładów, nie generując przy tym istotnych zysków finansowych, ale przyczyniając do poprawy ogólnego dobrostanu⁶⁰. Oceniając projekt pomocy, Komisja podkreśliła, że w przypadku ryzykiego portu lotniczego nie ma co prawda potrzeby tworzenia nowej infrastruktury w postaci np. pasów startowych (na brak takiej konieczności wskazują średniookresowe prognozy rozwoju ruchu lotniczego), jednocześnie zaakceptowała niewielki wzrost przepustowości portu (z 22–52 operacji na godzinę do 24–55 operacji na godzinę), jaki powstanie wskutek zastosowania zgłoszonych jej środków w dziedzinie poprawy bezpieczeństwa i standardów środowiskowych⁶¹.

Kwestie bezpieczeństwa pojawiły się również w decyzji Komisji dotyczącej pomocy dla portu lotniczego Newquay Cornwall⁶²; pomoc państwa na rozbudowę tego lotniska, związaną z przekształceniem lotniska wojskowego, pełniącego tylko częściowo funkcje

⁵⁵ Decyzja KE nr NN65/2009 – *Wielka Brytania. Dodatkowe koszty dla portu lotniczego w Derry*, 27.01.2010 r., Bruksela, C(2010) 454 (Dz. Urz. UE 2010 C 144/27).

⁵⁶ Decyzja KE nr NN43/2009 – *Holandia. N.V. Groningen Airport Eelde (GAE)*, 19.11.2009 r., C(2009)8677 (Dz. Urz. UE 2009 C 320/2); zob. także: *Commission authorises state aid for the Groningen airport runway extension* (komunikat prasowy z 19.11.2009 r., dostępny pod adresem: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1746>).

⁵⁷ Decyzja KE nr N41/2010 – *Łotwa. Pomoc inwestycyjna dla portu lotniczego w Rydze*, 28.04.2010 r., Bruksela, C(2010)2539 (Dz. Urz. UE 2010 C 143/23).

⁵⁸ Pkt 5 i 6 decyzji nr N41/2010.

⁵⁹ Pkt 9–10 decyzji nr N41/2010.

⁶⁰ Pkt 11–13 decyzji nr N41/2010.

⁶¹ Por. pkt 36–37 decyzji nr N41/2010.

⁶² Decyzja KE nr N269/2009 – *Wielka Brytania. Rozwój portu lotniczego Newquay Cornwall*, 02.07.2010 r., Bruksela, C(2009)4984 (Dz. Urz. UE 2010 C 204/2).

cywilne, w „pełne” lotnisko cywilne, została zaakceptowana przez Komisję w 2007 r., jednak w toku realizacji inwestycji pojawiła się konieczność wprowadzenia zmian do pierwotnego planu inwestycyjnego. Zmiany miały zarówno charakter ilościowy (zwiększenie wartości inwestycji z 44,2 mln funtów do 68,4 mln funtów⁶³), jak i jakościowy. Dodatkowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa były niezbędne do spełnienia w celu uzyskania licencji na prowadzenie lotniska cywilnego. Nieprzewidziane w pierwotnej wersji procesu inwestycyjnego zmiany dotyczyły m.in. zmiany nawierzchni pasa startowego, poprawy podziemnego systemu kanalizacyjnego, modernizacji podstacji elektrycznych, przebudowy sieci elektrycznych, przebudowy części infrastruktury w związku z odkryciem materiałów niebezpiecznych⁶⁴. Część dodatkowych inwestycji wiązała się m.in. z koniecznością czasowego utrzymania operacji wojskowych portu lotniczego oraz z wymogami regulacyjnymi (które pojawiły się już po rozpoczęciu inwestycji) odnoszącymi się do bezpieczeństwa w portach lotniczych⁶⁵. Zakres zmian programu pomocy – tak wartościowy, jak i przedmiotowy – był na tyle duży, że Komisja zdecydowała się uznać notyfikowane zmiany za nową pomoc (*new aid*) w rozumieniu art. 1 lit. c rozporządzenia 659/1999. Ostatecznie jednak Komisja podtrzymała, wyrażoną w poprzedniej decyzji, aprobatę dla pomocy, wskazując m.in. na fakt, że wskutek wprowadzonych zmian udział finansowania publicznego spadł z 78% do 69%, dodatkowe inwestycje są zaś niezależne od liczby obsługiwanych pasażerów, przede wszystkim są niezbędne do uzyskania licencji na funkcjonowanie lotniska od Civil Aviation Authority.

Donatorzy pomocy dla portu lotniczego Lipsk/Halle (zgłoszonej Komisji w kwietniu 2010 r.)⁶⁶ argumentowali, że jest ona przeznaczona na przedsięwzięcia związane z bezpieczeństwem (*safety*) i ochroną portu lotniczego (*security*), mimo że pomoc ta przeznaczona była na finansowanie budowy infrastruktury nie tylko w postaci budynków wykorzystywanych dla celów ochrony portu oraz punktów kontrolnych, ale także w postaci m.in. obszarów odladania, nowego terminalu i hangaru na małe samoloty. Niemieccy donatorzy (władze landu i miejskie) uznawali, że przyznawana pomoc nie ma związku z gospodarczym aspektem funkcjonowania portu, żaden prywatny inwestor nie podjąłby się finansowania takich inwestycji. Komisja nie podzieliła jednak opinii, że działalność, z jaką powiązane jest wsparcie, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów unijnych i wszczęła postępowanie mające na celu zbadanie zgodności notyfikowanej pomocy z regułami UE⁶⁷.

Pomoc na promocję i rozwój portu lotniczego poprzez uruchomienie nowych połączeń, zwiększenie częstotliwości połączeń istniejących lub zwiększenie liczby obsługiwanych pasażerów

Wysocę prawdopodobne jest zaakceptowanie przez Komisję – jako pomocy dopuszczalnej – wsparcia kierowanego do takiego, z reguły regionalnego, portu lotniczego, który nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału przepustowości. Takie aprobujące stanowisko Komisja zaprezentowała w decyzji dotyczącej portu lotniczego Antwerpii⁶⁸, stanowiącego własność regionu Flandrii i zarządzanego przez wydzieloną jednostkę

⁶³ Pkt 43 decyzji nr 269/2009.

⁶⁴ Por. pkt 37 decyzji nr N269/2009.

⁶⁵ Por. pkt 42 decyzji nr N269/2009.

⁶⁶ Pomoc ta stanowiła kontynuację pomocy udzielonej w latach poprzednich – zob. decyzja KE nr 2008/948/WE z 23.07.2008 r. (Dz. Urz. UE 2008 L 346/1).

⁶⁷ Sprawa nr N138/2010. Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP 11/706.

⁶⁸ Decyzja KE nr N114/2010 – *Belgia. Wstępne finansowanie programu promocji i rozwoju portu lotniczego w Antwerpii*, Bruksela, 15.07.2010 r., C(2010)4913 (Dz. Urz. UE 2010 C 250/2).

w strukturach władzy regionalnej (*Separate Management Service of Antwerp Airport*)⁶⁹. W latach 2007-2009 port lotniczy w Antwerpii korzystał już z pomocy na uruchomienie nowej trasy Antwerpia-Manchester, wskutek czego w roku 2007 i 2008 odnotowano wzrost liczby pasażerów, zaś w 2009 – nieznaczny spadek spowodowany jednak przyczynami obiektywnymi (kryzys finansowy). Po wyczerpaniu pakietu pomocowego połączenie do Manchesteru zostało utrzymane i funkcjonuje na zasadach rynkowych. Nowy program pomocowy, notyfikowany Komisji w 2010 r., przewiduje wsparcie dla nowo otwieranych tras między Antwerpią a innymi portami lotniczymi UE lub dla działań służących podniesieniu liczby netto pasażerów na istniejących już trasach obsługiwanych z portu w Antwerpii (w tym otwarciu nowych połączeń). Wsparciem zaakceptowanym przez Komisję nie mogą być:

- proste zastąpienie istniejącego połączenia nową trasą⁷⁰;
- połączenia, które w latach 2007-2009 skorzystały już z programu pomocowego⁷¹;
- połączenia pokrywające się z trasą pociągu dużej szybkości (Amsterdam–Antwerpia–Bruksela–Paryż)⁷².

Również pozytywne stanowisko Komisja zajęła – w analizowanym okresie – wobec pomocy związanej z uruchomieniem nowych połączeń między portami lotniczymi w Turynie i Cuneo oraz innymi miastami na terytorium UE⁷³. Pomoc przeznaczona była dla jednego lub więcej (maksymalnie dziesięciu) przewoźników, którzy mieli zostać wyłonieni w procedurze przetargowej. Władze włoskie określiły elementy konieczne do zawarcia w ofercie oraz kryteria oceny tychże ofert. Biznes plan przedstawiony przez przewoźnika uczestniczącego w przetargu musi przewidywać możliwość działalności z zyskiem po zakończeniu trzyletniego okresu wsparcia publicznego. Inne obligatoryjne elementy biznes planu to m.in. porty lotnicze, między którymi będzie odbywał się przewóz; szacowany okres otwarcia nowej trasy, typ samolotu; liczba miejsc gwarantowanych w pierwszych trzech latach działalności oraz w kolejnych latach (przy czym w czwartym i piątym roku działalności liczba miejsc nie może być mniejsza niż 95% liczby miejsc gwarantowanej w latach poprzednich); liczba miejsc oferowanych w ramach promocji; wysokość średniej taryfy promocyjnej; koszty działalności, przeznaczone do subsydiowania⁷⁴. Ponadto, uczestnicy przetargu muszą spełniać określone warunki techniczne oraz finansowe (do tych ostatnich zaliczono minimalną liczbę pracowników, minimalny roczny obrót wyznaczany w odniesieniu do maksymalnego wsparcia publicznego oraz zasadę, że te same koszty nie będą finansowane z innych źródeł)⁷⁵. Pozytywna ocena notyfikowanego programu pomocowego przez Komisję wynika m.in. stąd, że porty lotnicze objęte pomocą są jedynymi w konurbacji, nie istnieje przy tym żadne szybkie połączenie kolejowe obsługujące planowane trasy⁷⁶.

⁶⁹ Podobny program pomocy został zaakceptowany przez Komisję w odniesieniu do regionalnego portu lotniczego w Ostendzie (decyzja KE nr N377/2009 – *Belgia. Program promocji i rozwoju portu lotniczego w Ostendzie-Brugii*, Bruksela, 17.11.2009 r., C(2009)9111 (Dz. Urz. UE 2010 C 29/2).

⁷⁰ Pkt 29 decyzji nr N114/2010.

⁷¹ Pkt 30 decyzji nr N114/2010.

⁷² Pkt 31 decyzji nr N114/2010.

⁷³ Decyzja KE nr N590/2009 – *Włochy. Pomoc dla przewoźników korzystających z portów lotniczych w Turynie i Cuneo*, Bruksela, 2.02.2010 r., C(2010)684 (Dz. Urz. UE 2010 C 108/2).

⁷⁴ Pkt 20 decyzji w sprawie N590/2009.

⁷⁵ Pkt 21–22 decyzji w sprawie N590/2009.

⁷⁶ Pkt 47 decyzji N570/2009.

Pomoc na ratowanie przedsiębiorstw. (1) Wsparcie dla dostawcy usług obsługi naziemnej (*groundhandling*)

W niezakończonym dotąd postępowaniu Komisja zakwestionowała zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy polegającej na pokrywaniu strat operatora usług obsługi naziemnej (SEA Handling) na mediolańskich lotniskach Malpensa i Linate⁷⁷. Spółka SEA Handling należy do SEA SpA (zarządzającego wymienionymi portami lotniczymi), która niemal w całości stanowi własność publiczną. Pewną rolę w kierowaniu wsparcia do SEA Handling, w tym w utrzymaniu poziomu zatrudnienia, odegrały również władze miejskie Mediolanu. W latach 2002-2006 SEA Handling odnotowywała straty na poziomie 40-50 mln euro rocznie; straty te pokrywane były bezpośrednio „zastrzykami kapitałowymi” (*capital injection*) pochodzącymi ze spółki-matki (SEA). Kwestionując działania SEA w kontekście niedozwolonej pomocy państwa, Komisja odwołała się – poprzez wytyczne w sprawie pomocy dla portów lotniczych – do dyrektywy 96/67 o usługach obsługi naziemnej⁷⁸, która stanowi, że na lotniskach obsługujących ponad 2 mln pasażerów usługi *groundhandling*owe muszą być samofinansujące się i nie mogą być subsydiowane skrośnię z zysków osiągniętych z innych źródeł komercyjnej działalności portu lotniczego ani ze źródeł publicznych przekazywanych za pośrednictwem podmiotu zarządzającego portem lotniczym⁷⁹.

Pomoc na ratowanie przedsiębiorstw. (2) Wsparcie dla podmiotu zarządzającego portem lotniczym

Podobny charakter jak działania opisane wyżej miało również wsparcie kierowane do spółki SOGAS, zarządzającej portem lotniczym w Reggio Calabria (port należy do kategorii D). Spółka w okresie badanym przez Komisję stanowiła w całości własność publiczną (udziały w niej mają przede wszystkim władze miejskie i regionalne). Region Kalabrii notyfikował Komisji pomoc polegającą na udzieleniu subsydiów na pokrycie strat (w wysokości 1 824 964 euro) zarządzającego portem lotniczym w latach 2004 i 2005. Podobne działanie miało miejsce w 2006 r., kiedy to udziałowcy spółki udzielili dotacji – proporcjonalnych do swoich udziałów – na pokrycie strat. Wreszcie w grudniu 2007 r. (starty spółki w 2006 r. wyniosły ponad 6 mln euro) udziałowcy postanowili przekształcić rezerwy kapitałowe spółki w equity capital, a w konsekwencji obniżyć equity capital w celu pokrycia pozostałych strat. W efekcie wysokość kapitału zakładowego (*equity capital*) spadła poniżej progu wymaganego prawem dla podmiotów zarządzających portami lotniczymi, stąd konieczny był kolejny zastrzyk gotówki dla SOGAS 2 742 919 euro, tym razem w celu uzupełnienia kapitału zakładowego do wysokości wymaganej prawem. Operacja ta została dokonana poprzez emisję udziałów opiewających na ww. sumę. Region Kalabria nie znalazł się jednak wśród tych podmiotów, które objęły nowe udziały, wskutek czego udziały władz regionalnych w SOGAS zmalały z 50% do 6,7%⁸⁰. Władze regionalne zdecydowały o nieobjęciu udziałów aż do momentu decyzji Komisji akceptującej zastosowane środki pomocowe. Spółka SOGAS wystąpiła jednak do sądu krajowego z pozwem przeciwko Regionowi Kalabrii jako udziałowcowi w związku z nieuczestniczeniem w realizacji pomocy dla spółki. Pozew został rozpatrzony pozytywnie, natomiast apelacja władz regionalnych została oddalona w maju 2009 r. Włoski sąd uznał się za kompetentny do samodzielnego

⁷⁷ Decyzja KE nr C14/2010 (ex NN 25/10, ex CP175/06) *Italy SEA Handling*, Bruksela, 23.06.2010 r., C(2010)3924.

⁷⁸ Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15.10.1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1996 L 272/36).

⁷⁹ Dz. Urz. 2011 C 29/12.

⁸⁰ Por. pkt 11–14 listu do państwa członkowskiego związanego z decyzją nr C20/2010.

zbadania zgodności pomocy z (obecnym) art. 107 TFUE i stwierdził, że zastosowane środki nie stanowią pomocy państwa, ponieważ nie wpływają na handel między państwami członkowskimi, a jednocześnie udzielona pomoc spełnia zasadę prywatnego inwestora⁸¹. Kwestionując dopuszczalność zastosowanych środków, Komisja podkreśliła, że nie może zaaprobować takiej pomocy państwa – także jako pomocy regionalnej – która nie przyczynia się ani do rozwoju nowej infrastruktury lotnisk regionalnych, ani do efektywniejszego wykorzystania istniejącej infrastruktury⁸².

Jeśli pomoc miałaby być przeznaczona na ratowanie przedsiębiorstwa, to musi ona spełniać przesłanki pomocy określone w wytycznych w sprawie pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw⁸³.

2.2.2. Ocena dopuszczalności określonych form wsparcia

Pomoc państwa dla portów lotniczych może być udzielana bezpośrednio lub pośrednio. Do pierwszej z wymienionych kategorii należy zaliczyć pomoc w postaci:

- **pośredniego dotowania inwestycji** (niezakwestionowana przez Komisję pomoc na: rozbudowę portu w Kassel/Calden – decyzja nr N335/2010; poprawę infrastruktury służącej ochronie środowiska i poprawie bezpieczeństwa portu lotniczego w Rydze – decyzja nr N41/2010; rozbudowę infrastruktury portu lotniczego Falconara – decyzja nr N657/2009⁸⁴; przebudowę infrastruktury portu lotniczego Newquay Cornwall – decyzja nr N269/2009⁸⁵; budowę, przebudowę, remont infrastruktury portów lotniczych w Polsce⁸⁶). Źródłem subsydiów mogą być budżety państw, budżety regionalne, a także unijne fundusze strukturalne (jak w przypadku pomocy dla polskich lotnisk);
- **dokapitalizowania przedsiębiorstw** zarządzających portami lotniczymi przez publicznych udziałowców w celu wsparcia inwestycji w infrastrukturę lotnisk (decyzja nr N196/2009, *Polski porty lotnicze wspierane w ramach regionalnych programów operacyjnych*);
- **aporty rzeczowe** (decyzja nr N196/2009, *Polski porty lotnicze wspierane w ramach regionalnych programów operacyjnych*); podkreślenia wymaga okoliczność, że w przypadku dokapitalizowania przedsiębiorstw oraz wnoszenia aportów rzeczowych na rzecz małych portów lotniczych (kategoria D) Komisja zaakceptowała intensywność pomocy na poziomie 100%;
- **pokrycia strat przedsiębiorstwa** (np. operatora usług handlingowych – postępowanie w sprawie C14/2010 *SEA Handling SpA*, czy zarządzającego portem lotniczym – postępowanie w sprawie C20/2010 *SOGAS, Reggio Calabria*).

Pomoc udzielana pośrednio może przyjąć m.in. następującą formę:

- **obniżenie opłat za start i lądowanie oraz opłat pasażerskich**, ograniczane degresywnie w stosunku do kosztów (m.in. na reklamę), jakie ponosi przewoźnik w związku

⁸¹ Por. pkt 18 listu do państwa członkowskiego związanego z decyzją nr C20/2010.

⁸² Pkt 58 decyzji nr C20/2010 (ex N536/2008 i NN 32/2010) *Włochy – Region Kalabrii – S.O.G.A.S.*, Bruksela, 20.07.2010 r., C(2010)4916.

⁸³ Pkt 68 decyzji nr C20/2010.

⁸⁴ Decyzja KE nr N657/2009 – *Włochy. Modyfikacja projektu pomocy państwa N12/2009 – finansowanie publiczne inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego Falconara*, Bruksela, 12.02.2010 r., C(2010)932 (Dz. Urz. UE 2010 C 74/6).

⁸⁵ Decyzja KE nr N269/2009 – *Wielka Brytania. Rozwój portu lotniczego Newquay Cornwall*, Bruksela, 2.07.2010 r., C(2009)4984 final; Dz. Urz. UE 2009 C 204/2.

⁸⁶ Decyzja KE nr N196/2008 – *Polska. Pomoc na inwestycje w portach lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych*, Bruksela, 13.07.2009 r., K(2009)5516 (Dz. Urz. UE 2009 C 204/1).

z uruchomieniem nowego połączenia lub zwiększeniem częstotliwości połączeń (decyzja nr N114/2010)⁸⁷. Pomoc dla przewoźników uruchamiających nowe połączenia będzie obejmować różnicę w poniesionych opłatach pasażerskich a kwotą 4 euro w pierwszym roku, 6 euro w drugim roku i 8 euro w trzecim roku; ponadto przewoźnik nie będzie uiszczał opłaty za start/lądowanie ani opłat parkingowych powiązanych z nową trasą przez trzy lata. Jednocześnie przewoźnik jest zobowiązany inwestować środki uzyskane wskutek pomocy państwa w działania na rzecz uruchomienia nowego połączenia przynajmniej w 50% w pierwszym roku, 30% – w drugim roku i 10% – w trzecim roku. Całkowita kwota pomocy została jednak ograniczona do 30% takich kosztów⁸⁸. Pomoc ukierunkowana na zwiększenie częstotliwości połączeń (w stosunku do przyjętego roku odniesienia) polega na zwolnieniu z opłat za start/lądowanie oraz z opłaty parkingowej, natomiast pomoc ukierunkowana na zwiększenie liczby pasażerów polega na zwolnieniu z opłat za użytkowanie infrastruktury niezbędnej do obsługi pasażerów⁸⁹. Subsydiowanie nie może obejmować regularnych kosztów operacyjnych, a jedynie koszty związane z uruchomieniem nowych połączeń lub zwiększanie częstotliwości/liczby pasażerów w ramach istniejących tras. Finansowanie będzie odbywać się na podstawie przedstawionych przez przewoźnika faktur dokumentujących wydatki przewoźnika⁹⁰;

w przypadku pomocy na uruchomienie nowych połączeń z portów lotniczych Turyn i Cuneo władze włoskie założyły, że subsydia będą wypłacane w transzach – na początku każdego roku przewoźnik otrzyma jedynie część (np. 20%) przewidzianego na dany rok wsparcia, natomiast pozostałe transze będą wypłacane co kwartał na podstawie danych o rzeczywistej liczbie przewiezionych pasażerów⁹¹;

- **gwarancji pożyczek bankowych** (decyzja nr N63/2010). Warunkiem dopuszczalności takich gwarancji jest udzielenie ich na zasadach określonych w wytycznych Komisji w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy publicznej w formie gwarancji⁹². Aby gwarancje nie zostały uznane za pomoc państwa, niezbędne jest kumulatywne spełnienie następujących warunków: pożyczkobiorca nie ma trudności finansowych, zakres gwarancji jest dokładnie określony, gwarancje nie pokrywa więcej niż 80% pożyczki lub innych zobowiązań finansowych, opłata za gwarancję ma charakter rynkowy⁹³. Oceniając gwarancje udzielone na budowę portu lotniczego w Murcii, Komisja uznała, że gwarancje te stanowią jednak pomoc państwa, ponieważ ich wartość obejmuje 100% wartości pożyczki (80% wartości projektu – 200 z 250 mln euro); ponadto, Komisja stanęła na stanowisku, że sytuacja, w której całość zobowiązania finansowego jest gwarantowana przez państwo, pożyczkobiorca ma mniejszą motywację do tego, by prawidłowo oceniać i minimalizować ryzyko związane z pożyczaniem pieniędzy. Na ostateczną kwalifikację gwarancji jako

⁸⁷ Taką formę pomocy przyjęto także dla portu lotniczego w Ostendzie-Brugii (decyzja KE nr N377/2009 – Belgia. *Program promocji i rozwoju portu lotniczego w Ostendzie-Brugii*, Bruksela, 17.11.2009 r. (Dz. Urz. UE 2010 C 29/2). Por. także decyzję nr N590/2009 – *Włochy. Pomoc dla przewoźników korzystających z portów lotniczych w Turynie i Cuneo*, Bruksela, 2.02.2010 r., C(2010)684 (Dz. Urz. UE 2010 C 108/2).

⁸⁸ Pkt 32–35 decyzji nr N114/2010. Por. standardowe opłaty lotniskowe dla portu lotniczego w Antwerpii – pkt 23–28 tej decyzji. Zob. także pkt 25–26 decyzji nr N590/2009.

⁸⁹ Pkt 38 decyzji nr N114/2010.

⁹⁰ Por. pkt 75 decyzji nr N114/2010.

⁹¹ Pkt 37 decyzji nr N590/2009.

⁹² Dz. Urz. UE 2008 C 155/10.

⁹³ Szerzej nt. pomocy w formie gwarancji zob. A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny, *Wspólne reguły...*, s. XXIV-296–XXIV-298.

pomocy państwa nie miał natomiast wpływu fakt, że część inwestycji była finansowana z prywatnym źródłem⁹⁴. Komisja uznała jednak udzieloną pomoc za dopuszczalną w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, a wśród argumentów przemawiających za taką oceną, wymieniła m.in. fakt, że pożyczka udzielona została na pięć lat, wskutek czego ryzyko ponoszone przez państwo ma ograniczony charakter, zaś z całości kształtu sytuacji wynika, że wsparcie państwa jest niezbędne, gdyż podmioty prywatne nie byłyby zainteresowane finansowaniem inwestycji przeznaczonych na realizację celów publicznych⁹⁵. Gwarancje bankowe stanowią uszczuplenie zasobów publicznych zawsze wtedy, gdy nie płaci się za nie ceny rynkowej⁹⁶, Komisja nie była jednak w stanie zidentyfikować na rynkach finansowych rynkowej wysokości opłaty za gwarancje, takie jak te udzielone przez Region Murcii (zwłaszcza, że beneficjent jest nowo powstałym podmiotem, nielegitymującym się żadną historią kredytową), stąd element pomocowy musiał być skalkulowany jako różnica między wysokością odsetek, jakie beneficjent płaciłby przy braku gwarancji a wysokością odsetek płaconych w sytuacji posiadania takich gwarancji⁹⁷;

- **poręczenia i gwarancje oraz zobowiązania zarządzającego portem lotniczym do udostępniania infrastruktury na określonych warunkach** – pomoc tego rodzaju otrzymało DHL (DHL Hub Leipzig GmbH) od portu lotniczego Lipsk-Halle. Umowa ramowa zobowiązywała port lotniczy do udostępnienia DHL planowanego nowego południowego pasa startowego przez 7 dni w tygodniu, 24 godziny na dobę (tzw. klauzula nocna), a także do zapewnienia przewoźnikom DHL lub innym, działającym na jego zlecenie, możliwości wykonywania 90% operacji właśnie na tym pasie startowym (tzw. klauzula 90%). Niewywiązanie się z umowy przez port lotniczy skutkowało odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec DHL. W decyzji 2008/948/WE Komisja uznała tę pomoc za niedopuszczalną w świetle art. 107 TFUE (wówczas art. 87 TWE) i nakazała jej zwrot⁹⁸. Żądając przed Sądem unieważnienia decyzji Komisji, DHL Hub Leipzig GmbH podniósł, że zgodnie z prawem niemieckim umowa obejmująca pomoc nienotyfikowaną Komisji jest nieważna *ab initio*, w związku z czym firma i tak nie miała możliwości egzekwowania umowy z portem lotniczym przed niemieckim sądem, a w konsekwencji – nie można mówić o tym, że doświadczyła jakiegokolwiek korzyści⁹⁹. Sąd jednak nie podzielił tej argumentacji, uznając, że DHL był beneficjentem pomocy objętej – na podstawie decyzji Komisji – obowiązkiem zwrotu¹⁰⁰.

⁹⁴ Por. pkt 30 decyzji nr N63/2010.

⁹⁵ Por. pkt 32 decyzji nr N63/2010.

⁹⁶ Pkt 27 decyzji nr N63/2010.

⁹⁷ Pkt 33 decyzji nr N63/2010. Ostatecznie kalkulacje Komisji doprowadziły ją do wniosku, że wartość netto elementu pomocowego w udzielonej gwarancji bankowej wynosi jedynie 26,46 mln euro, co wyklucza istnienie przywileju (korzyści) dla beneficjenta – por. pkt 39–40 decyzji nr N63/2010.

⁹⁸ Decyzja KE nr 2008/948/WE z 23.07.2008 r., *DHL-Lipsk/Halle* (Dz. Urz. UE 2008 L 346/1). Więcej na temat tej decyzji zob. A. Jurkowska, T. Skoczny, *Reguły pomocy publicznej...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 162.

⁹⁹ Por. pkt 29–30 wyroku Sądu z 7.10.2010 r. w sprawie T-452/08 *DHL Aviation SA/NV, DHL Hub Leipzig GmbH v. Komisja* (dotąd niepubl.).

¹⁰⁰ Por. pkt 35, 36, 40–42 wyroku w sprawie T-452/08.

3. Prewencyjna kontrola koncentracji z udziałem podmiotów zarządzających portami lotniczymi

Podmioty zarządzające portami lotniczymi uczestniczą w takich samych procesach gospodarczych, jak podmioty aktywne w innych sektorach i na innych rynkach; transakcje zmierzające do trwałej zmiany kontroli podlegają zatem ogólnym regułom kontroli koncentracji – w odniesieniu do koncentracji posiadających tzw. wymiar unijny stosowane są przepisy rozporządzenia 139/2004¹⁰¹.

W analizowanym okresie Komisja Europejska wydała dwie decyzje – obie pozytywne (tzw. bez wnoszenia sprzeciwu) dotyczące koncentracji z udziałem portów lotniczych: pierwsza z tych decyzji dotyczyła przejęcia Gatwick Airport przez Global Infrastructure Partners¹⁰², druga zaś – przejęcia wspólnej kontroli nad Bristol International Airport Limited¹⁰³. Nie zidentyfikowano natomiast żadnej decyzji koncentracyjnej dotyczącej portów lotniczych, a wydanej przez Prezesa UOKiK na podstawie prawa krajowego.

Przejęcie Gatwick Airport przez Global Infrastructure Partners.

W październiku 2009 r. Komisja otrzymała notyfikację zamiaru przejęcia przez Global Infrastructure Partners-A1, L.P., Global Infrastructure Partners-B, L.P. and Global Infrastructure Partners-C, L.P. (dalej GIP) kontroli nad Gatwick Airport Limited (GAL). Przejęcie wyłącznej kontroli (*sole control*) w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 139/2004 miało nastąpić poprzez nabycie 100% udziałów w GAL od ich ówczesnego właściciela – BAA Limited. Planowana koncentracja stanowiła pokłosie decyzji brytyjskiej Komisji Konkurencji nakazującej BAA pozbycie się części aktywów w portach lotniczych¹⁰⁴.

GIP jest prywatnym funduszem inwestycyjnym, kontrolowanym wspólnie przez General Electric oraz Credit Suisse Group, a związanym z infrastrukturą i aktywami pochodnymi; posiada 75% wspólnej własności (*joint ownership*) w porcie lotniczym London City Airport. Nabycie całego kapitału GAL nastąpić miało poprzez utworzenie *special purpose vehicle* Ivy BidCo Ltd. (dalej Bidco), kontrolowanego przez JVLP – nowo powołaną spółkę (*limited partnership*), której większościowym udziałowcem jest GIP, zaś mniejszościowym – Abu Dhabi Investment Authority (dalej ADIA)¹⁰⁵. Trzech członków zarządu Bidco będzie wyznaczanych przez GIP, jeden – przez ADIA, przy czym ten ostatni udziałowiec zachowa prawo weta w pewnych kwestiach, niestanowiących jednak

¹⁰¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE 2004 L 24/1). Krótkie omówienie zasad kontroli koncentracji w UE – zob. T. Skoczny, *Prewencyjna kontrola...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 111–114.

¹⁰² Decyzja KE z 26.11.2009 r., nr COMP.M.5652, *GIP/Gatwick Airport* (Dz. Urz. UE 2010 C 38/2).

¹⁰³ Decyzja KE z 11.12.2009 r. nr COMP.M.5648, *OTPP/Macquarie/Bristol Airport* (Dz. Urz. UE 2010 C 38/1). Z działalnością portów lotniczych pośrednio powiązane były również następujące rozstrzygnięcia: decyzja KE z 14.01.2011 r., nr COMP.M.6067, *PAI/Swissport* (Dz. Urz. UE 2011 C 20/3), dotycząca nabycia udziałów w przedsiębiorstwie-dostawcy usług obsługi naziemnej, oraz decyzja KE z 17.12.2010 r., nr COMP.M.6037, *DNATA/Alpha Flight Group* (Dz. Urz. UE 2011 C 14/7), dotycząca nabycia udziałów w przedsiębiorstwie-dostawcy usług cateringu pokładowego. Obie koncentracje nie wzbudziły zastrzeżeń Komisji.

¹⁰⁴ Szerzej na temat potencjalnych skutków decyzji w sprawie BAA (z uwzględnieniem sprzedaży Gatwick) – zob. H. Bush, *The development of competition in the UK airport market*, „Journal of Airport Management” 2010, vol. 4(2), s. 114–124.

¹⁰⁵ Dane o wielkości udziałów potraktowane są jako poufne i nie są ujawnione w upublicznionej wersji decyzji.

przedmiotu decyzji strategicznych lub operacyjnych¹⁰⁶. Wielkość obrotów firm zaangażowanych w koncentrację wskazywała na unijny wymiar koncentracji. Oceniając zgłoszony zamiar koncentracji, Komisja przyjęła sugestię stron transakcji, aby rynek właściwy produktowo określić jako rynek dostaw usług związanych z infrastrukturą portu lotniczego dla portów lotniczych (*the provision of airport infrastructure services to airlines*)¹⁰⁷, nawet jeśli sama podnosiła wątpliwości co do tego, czy nie należałoby wyodrębnić podrynków (*sub-markets*) bardziej szczegółowo. Ostatecznie jednak Komisja uznała, że brak zasadniczych zastrzeżeń wobec wpływu koncentracji na konkurencję nie uzasadnia potrzeby wyznaczenia węższych rynków właściwych produktowo.

Jeśli chodzi o rynek właściwy geograficznie, to strony transakcji zaproponowały dwa możliwe ujęcia: po pierwsze, rynek właściwy obejmuje obszar południowo-wschodniej i wschodniej Anglii; po drugie – rynek właściwy wyznaczony jest wężej jako pięć portów lotniczych w Londynie. Na etapie badania rynkowego przewoźnicy wyrażali wątpliwość zwłaszcza co do tej ostatniej opcji, wskazując, że przenoszenie usług między portami lotniczymi w Londynie jest niezmiernie utrudnione, m.in. ze względu na ograniczoną możliwość dostępu do slotów, a także ze względu na specyfikę poszczególnych portów – przykładowo London City Airport jest tzw. portem niszowym, obsługującym pasażerów „wrażliwych czasowo” (*time sensitive*), podczas gdy Gatwick nastawione jest raczej na pasażerów podróżujących głównie w celach wypoczynkowych, mniej wrażliwych na kwestie czasowe¹⁰⁸. Komisja nie zajęła w decyzji wyraźnego stanowiska wobec tych argumentów, ponieważ uznała, że dokładne wyznaczenie rynku właściwego nie jest niezbędne ze względu na brak zastrzeżeń wobec zgłoszonej koncentracji.

Wychodząc bowiem od możliwie najwęższej definicji rynku właściwego (hipotetyczny rynek dostaw usług infrastruktury portu lotniczego dla pełnosługowych przewoźników rozkładowych na trasach krótkodystansowych w okolicach Londynu (*hypothetical market for the provision of airport infrastructure services to full-service scheduled carriers for the operation on short-haul routes in the London area*), uczestnicy koncentracji wskazali, a Komisja potwierdziła, że łączny udział w rynku portów lotniczych Gatwick i London City Airport będzie wynosił 30-35% (odpowiednio 25-20% oraz 5-10%). W przypadku wyznaczenia rynku właściwego szerzej łączny udział w rynku uczestników koncentracji byłby niższy. Istotnym elementem oceny był fakt, że po stronie substytucyjności popytowej port lotniczy Gatwick i London City Airport zupełnie się różnią: ostatnie wskazane lotnisko zorientowane jest na pasażerów biznesowych, podróżujących na krótkich trasach, u przewoźników rozkładowych, podczas gdy Gatwick wykorzystywane jest przez pasażerów niebiznesowych, często korzystających z przewoźników niskokosztowych¹⁰⁹. W badaniu rynkowym przewoźnicy podkreślali niszowy charakter London City Airport, wynikający między z innymi z jego lokalizacji (bliskość City oraz Canary Wharf), jakości infrastruktury (telekomunikacja, IT) dostosowanej do wymagającego klienta biznesowego, czy sprawnej obsługi oraz poziomu bezpieczeństwa. Dzięki tym cechom część linii lotniczych deklaruje raczej skłonność do zaprzestania świadczenia usług z wykorzystaniem London City Airport niż przeniesienia ich do Gatwick¹¹⁰. Z drugiej strony, ze

¹⁰⁶ Por. pkt 4–5 decyzji nr COMP.M.5652.

¹⁰⁷ Pkt 8–9 decyzji nr COMP.M.5652.

¹⁰⁸ Pkt 14–15 decyzji nr COMP.M.5652.

¹⁰⁹ Pkt 19 decyzji nr COMP.M.5652. Szerzej na temat charakterystyki pasażerów korzystających z przewoźników niskokosztowych: E. Martinez-Garcia, M. Royo-Vela, *Segmentation of low cost flights users at secondary airports*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 234–237.

¹¹⁰ Por. pkt 19–20 decyzji nr COMP.M.5652.

względu na ograniczenia techniczne (mały terminal i pas startowy, dostosowany tylko do lotów krótkodystansowych) nie pozwalają przewoźnikom postrzegać London City Airport jako alternatywy dla lotniska Gatwick. W tej sytuacji Komisja nie wniosła żadnych zastrzeżeń co do zgłoszonej jej koncentracji¹¹¹.

Przejęcie wspólnej kontroli nad Bristol International Airport Limited

W listopadzie 2009 r. na podstawie art. 4 rozporządzenia 139/2004 Komisji zgłoszony został zamiar przejęcia nad Bristol International Airport Limited wspólnej kontroli (w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia) przez Ontario Teachers' Pension Plan Board (dalej OTTP) i Macquarie European Infrastructure Fund LP (dalej MEIF), będące częścią grupy Macquarie. Kanadyjski fundusz emerytalny OTTP prowadzi działalność w wielu sferach, między innymi posiada mniejszościowe udziały pozwalające na kontrolę nad Birmingham International Airport. MEIF jest natomiast funduszem inwestycyjnym koncentrującym się głównie na inwestycjach w infrastrukturę i dziedziny powiązane. Obydwa podmioty aspirujące do przejęcia wspólnej kontroli były już – w momencie notyfikacji – zaangażowane właścicielsko w port lotniczy w Bristolu. Port ten był bowiem własnością w 50% – MEIF, zaś w pozostałych 50% – Bristol Airport Bermuda Limited (dalej BABL), stanowiącym tzw. *special purpose vehicle*, które w 70,9% było własnością MAp Airports, a w 29,1% – własnością OTTP; kanadyjski fundusz nie mógł wykonywać prawa weta wobec kluczowych strategicznych decyzji dotyczących BABL i lotniska w Bristolu. Zgłoszona transakcja obejmowała odsprzedaż przez MAp Airports jego udziałów w BABL kanadyjskiemu OTTP, wskutek czego OTTP uzyskać miała 98% udziałów w BABL, a przez to 50% udziałów w Bristol International Airport (MEIF utrzyma natomiast swoje 50% udziałów). W konsekwencji MEIF oraz OTTP będą wykonywać wspólną kontrolę nad portem lotniczym w Bristolu; będą mieć równy wpływ na strategiczne decyzje dotyczące lotniska¹¹². Ze względu na wielkość światowego i unijnego obrotu Macquarie Group oraz OTTP koncentracja spełniała kryteria wymiaru unijnego, a zatem podlegała ocenie Komisji. Unijny organ ochrony konkurencji badał potencjalne skutki zgłoszonej koncentracji w odniesieniu do rynku właściwego wyznaczonego w wymiarze produktowym jako „rynek usług związanych z infrastrukturą portu lotniczego”¹¹³. Komisja uznała, że nie ma w tej sprawie potrzeby wyznaczania rynku w sposób bardziej szczegółowy (podrynków), np. jako rynku usług związanych z infrastrukturą portu lotniczego przeznaczoną dla przewoźników niskokosztowych, skoro koncentracja nie budzi zastrzeżeń. W odniesieniu do rynku właściwego geograficznie Komisja wskazała możliwość rozważenia co najmniej trzech koncepcji: pierwsza z nich zakłada, że rynek ten obejmuje obszar odległy od portu lotniczego w Bristolu o 2 godziny jazdy samochodem (wówczas do rynku właściwego włączony jest również port w Birmingham, odległy o 1:59 h), druga – że rynek obejmuje obszar dalszy niż 2 godziny jazdy samochodem (wówczas do rynku właściwego należy również lotnisko Heathrow, oddalone o 2:05 h), trzecia zaś – że rynek obejmuje obszar mniejszy niż 2 h jazdy samochodem, co przesądza o tym, że port lotniczy w Bristolu stanowi sam w sobie rynek właściwy geograficznie¹¹⁴. Choć Komisja wydaje się skłaniać raczej ku tej ostatniej koncepcji, to ostatecznie w decyzji stwierdziła, że ze względu na brak istotnych wątpliwości co do wpływu ocenianej koncentracji na konkurencję, nie jest

¹¹¹ Pkt 24 decyzji nr COMP.M.5652.

¹¹² Pkt 4–6 decyzji nr COMP.M.5648.

¹¹³ Pkt 10 decyzji nr COMP.M.5648.

¹¹⁴ Por. pkt 13–14 i 20 decyzji nr COMP.M.5648.

konieczne dokładne wyznaczenie rynku. W procesie oceny wpływu zgłoszonej koncentracji na konkurencję Komisja stwierdziła, że w zasadzie w przypadku większości możliwych definicji rynku właściwego udział w rynku uczestników koncentracji (liczony na podstawie liczby pasażerów w okresie lipiec 2008 – lipiec 2009) nie przekracza 26%; jedynie przy założeniu, że rynek właściwy geograficznie jest ograniczony do terytorium odległego od portu lotniczego w Bristolu o dwie godziny jazdy samochodem, łączny udział uczestników koncentracji w rynku kształtuje się na znacznie wyższym poziomie: 84,3% (usługi infrastruktury lotniskowej), 84,4% (podsegment lotów krótkodystansowych) oraz 95,6% (podsegment lotów długodystansowych)¹¹⁵. Komisja zastrzegła, że szacunki zostały dokonane na podstawie danych o liczbie pasażerów, którzy skorzystali z portów lotniczych w Birmingham i w Bristolu, w związku z czym jedynie pośrednio odzwierciedlają one pozycję rynkową portów lotniczych w stosunku do ich klientów linii lotniczych. Gdyby natomiast rynek właściwy geograficznie wyznaczony został szerzej (ponad 2 h jazdy samochodem, tj. z włączeniem portu lotniczego Heathrow i ewentualnie innych portów w okolicy Londynu), wówczas udział w rynku znacząco spadłby. Po przeprowadzeniu badania rynkowego Komisja zastrzegła ostatecznie, że substytucyjność portów lotniczych w Bristolu i Birmingham jest ograniczona – tylko dwóch przewoźników wskazało, że planowana koncentracja mogłaby negatywnie wpłynąć na ceny na obydwu lotniskach, podczas gdy większość linii lotniczych stwierdziła, że w przypadku podwyżki opłat w jednym z portów nie rozważałaby przeniesienia swoich usług do drugiego portu, a raczej zastanawiałaby się nad całkowitą rezygnacją ze świadczenia usług. Ponadto, wszystkie linie lotnicze (respondenci badania rynkowego Komisji) wskazywali, że dla portu lotniczego w Bristolu i w Birmingham istnieją bliskie alternatywy. Jako najbliższe lotniska alternatywne dla Bristolu przewoźnicy wskazywali port lotniczy w Cardiff oraz Heathrow w Londynie, jako dalszą alternatywę – port lotniczy Gatwick, Exeter, Southampton i Plymouth. Komisja potwierdziła, że w istocie porty lotnicze w Cardiff i Exeter mogą stanowić alternatywę dla portu w Bristolu, jako że ten ostatni koncentruje się na przewoźnikach niskokosztowych oraz charterowych i krótkodystansowych lotach biznesowych. Połowa uczestniczących w badaniu przewoźników nie wskazała natomiast Birmingham jako bliskiej alternatywy dla Bristolu¹¹⁶. Również jako alternatywy dla portu lotniczego w Birmingham przewoźnicy wskazywali inne lotniska niż Bristol: przede wszystkim East Midlands (znajdujące się w odległości 45 min. od portu lotniczego w Birmingham), a w dalszej kolejności – port lotniczy w Manchesterze oraz Heathrow, Luton, Stansted i Gatwick¹¹⁷.

Ostatecznie zatem Komisja uznała, że poziom konkurencji między portami lotniczymi w Bristolu i Birmingham jest dość ograniczony, istnieje znaczna liczba lotnisk, które mogą stać się alternatywnym wyborem pasażerów i linii lotniczych, wreszcie – obydwa porty lotnicze odczuwają istotną presję konkurencyjną ze strony portów lotniczych zlokalizowanych wokół Londynu. W takiej sytuacji planowana koncentracja nie niesie zagrożenia dla konkurencji i została oceniona przez Komisję jako zgodna z rynkiem wewnętrznym.

Praktyka decyzyjna Komisji w ostatnich dwóch latach nie wskazuje na tendencje konsolidacyjne wśród portów lotniczych, inaczej niż ma to miejsce w przypadku linii

¹¹⁵ Pkt 18 decyzji nr COMP.M.5648. Szerzej na temat lotów długodystansowych oferowanych z mniejszych lotnisk, takich jak m.in. Birmingham i Glasgow: S. Maertens, *Drivers of long haul flight supply at secondary airports in Europe*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 239–243.

¹¹⁶ Por. pkt 28–30 decyzji nr COMP.M.5648.

¹¹⁷ Por. pkt 31 decyzji w sprawie COMP.M.5648.

lotniczych, gdzie koncentracje są dość powszechne, a alianse strategiczne stały się dominującą formą funkcjonowania na globalnym rynku. Specyfika działalności portów lotniczych nie pozwala jednak na łatwe przeniesienie tych doświadczeń przewoźników lotniczych. Dzieje się tak głównie dlatego, że potencjalna konsolidacja portów lotniczych nie jest powodowana korzyściami wynikającymi z funkcjonowania w sieci, ekonomiści zauważają wręcz, że jeśli chodzi o usługi obsługi naziemnej i usługi komercyjne w ogóle nie występuje motywacja do łączenia potencjałów. Koncentracje i konsolidacje portów lotniczych dokonywane są głównie z pobudek czysto inwestycyjnych, nie zaś ze względu na chęć ograniczania konkurencji między bezpośrednimi konkurentami¹¹⁸. W konsekwencji koncentracje dotyczące portów lotniczych rzadko wywołują jakiegokolwiek wątpliwości z punktu widzenia prawa konkurencji¹¹⁹.

4. Wyznaczanie rynków właściwych

Wyznaczenie rynku właściwego w sprawach antymonopolowych (dotyczących zarówno praktyk ograniczających konkurencję, jak i w sprawach kontroli koncentracji) determinuje ostateczne rozstrzygnięcie sprawy (decyzję organu ochrony konkurencji o ograniczeniu konkurencji lub jego braku), stąd jest to kluczowa kwestia każdego postępowania antymonopolowego. Analiza praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej, dokonana na potrzeby raportu w 2009 r., pozwoliła zidentyfikować unijne (a ściślej: wyznaczone przez unijny organ ochrony konkurencji) standardy wyznaczania rynków właściwych w kontekście konkurowania portów lotniczych¹²⁰. Kompleksowej analizie problematyki wyznaczania rynku właściwego w obszarze świadczenia usług zarządzania portami lotniczymi dostarczyła również decyzja brytyjskiej Komisji ds. Konkurencji w sprawie BAA¹²¹. W odniesieniu do produktowego wymiaru rynku właściwego Komisja składowała, że usługi portów lotniczych stanowią same w sobie rynek właściwy produktowo, co z kolei wynika z faktu, że transport lotniczy nie stanowi alternatywy dla innych sposobów transportu lądowego. Wniosek ten został oparty na danych dotyczących szkockich portów lotniczych (Edynburg, Glasgow, Prestwick): w badaniach rynkowych 40% pasażerów (50% w przypadku Edynburga) zadeklarowało, że realnie korzystali z alternatywnego środka transportu (z czego 70% wskazało na kolej, a 40% – na

¹¹⁸ Szerzej na temat ekonomicznego podłoża zjawiska konsolidacji portów lotniczych: P. Forsyth, H.-M. Niemeier, H. Wolf, *Airport alliances and mergers – Structural change in the airport industry?*, „Journal of Air Transport Management” 2011, t. 17, s. 49–56.

¹¹⁹ Jednym z niewielu przykładów koncentracji, która miała szanse wpłynąć na ten sam rynek właściwy, przez co została zablokowana, było planowane przejęcie (w ramach procesu prywatyzacyjnego) portu lotniczego w Bratysławie przez port lotniczy w Wiedniu.

¹²⁰ Konkluzje zostały zawarte w: A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 49–72.

¹²¹ *BAA airports market investigation. A report on the supply of airport services by BAA in the UK (final report)*, Competition Commission, 19.03.2009 r. Kwestia wyznaczania rynku właściwego nie była natomiast przedmiotem rozstrzygnięć wydanych w procedurze odwoławczej. W wyroku z 21.12.2009 r. (1110/6/8/09) Competition Appeal Tribunal (CAT) rozpatrywał dwa zarzuty podniesione przez BAA: jeden z nich dotyczył naruszenia zasady bezstronności (*apparent bias*) poprzez dopuszczenie do udziału w postępowaniu eksperta, który jednocześnie był związany z podmiotem zainteresowanym nabyciem lotniska Gatwick, drugi zarzut koncentrował się na naruszeniu zasady proporcjonalności w wyznaczeniu terminu realizacji podziału (sprzedaży) własności BAA (pkt 206 i n.). CAT przychylił się do pierwszego zarzutu podniesionego przez BAA, jednak w wyroku z 13.10.2010 r. (C3/2010/0589; C3/20100596), wydanym wskutek apelacji od wyroku CAT, High Court of Justice (Court of Appeal) zakwestionował zarzuty i przywrócił decyzję (raport) Komisji ds. Konkurencji.

samochód). Jednocześnie znacznie mniejszy odsetek pasażerów (24% w przypadku Edynburga i 18% w pozostałych portach) zadeklarował, że w braku połączeń do pożądaných destinacji, użyłby alternatywnych środków transportu; przeciwnie, 59% pasażerów korzystających z lotniska w Edynburgu i 64% dla wszystkich lotnisk wskazało, że skierowałyby się do innych portów lotniczych¹²².

Badanie Komisji doprowadziło ją również do wniosku, że choć możliwe jest nie tylko wyodrębnienie kategorii usług aeronautycznych i pozaeronautycznych (komercyjnych) portów lotniczych, ale także wskazanie dalszych podrynków w ramach obydwu wskazanych kategorii, to jeden rynek właściwy produktowo powinien obejmować wszystkie usługi aeronautyczne¹²³ (w szczególności nie ma podstaw do wyodrębniania rynku ze względu na rodzaj użytkowników usług lub sposobu użytkowania przez nich portu lotniczego¹²⁴). Wpływ na zakres rynku właściwego produktowo może mieć natomiast jakość infrastruktury lotniska, np. długość pasów startowych, zatem Komisja rekomenduje uwzględnianie jej w procesie wyznaczania rynku, zastrzegając jednocześnie, że porty lotnicze, które ze względu na infrastrukturę nie są obecnie rzeczywistymi konkurentami, mogą się nimi stać w przyszłości – fakt ten powinien również stanowić część oceny antymonopolowej¹²⁵. Usługi komercyjne (pozaeronautyczne) oferowane przez porty lotnicze stanowią natomiast odrębny rynek właściwy produktowo¹²⁶.

W wymiarze geograficznym możliwie najwięcej zdefiniowany rynek właściwy geograficznie obejmuje jeden port lotniczy¹²⁷. Komisja ds. Konkurencji słusznie jednak zauważa, że wyznaczanie wąskiego rynku właściwego jest ważne wówczas, gdy istnieje możliwość dokładnego określenia udziałów w rynku. Tymczasem w przypadku portów lotniczych konkurencja związana jest z substytucyjnością portów lotniczych zależną zarówno od położenia geograficznego (odległości), jak i innych cech portu lotniczego (np. infrastruktura, zakres oferowanych usług komercyjnych). Wskazywanie odległości od portu lotniczego jako czynnika wyznaczającego „obszar ciężenia” (*catchment area*) siłą rzeczy ma charakter arbitralny i nie może być traktowany jako decydujące kryterium wyznaczania rynku właściwego¹²⁸. W decyzji w sprawie BAA znalazło się wręcz stwierdzenie, że w tej sprawie nie ma potrzeby ścisłego definiowania rynku właściwego. Podobny wniosek sformułowany został przez Komisję Europejską, która w obydwu analizowanych powyżej decyzjach koncentracyjnych¹²⁹ podkreślała, że dla oceny konkurencji między portami lotniczymi udział w rynku ma ograniczone znaczenie, co jest widoczne zwłaszcza w odniesieniu do potencjalnej substytucyjności lotnisk: Gatwick i London City Airport¹³⁰. Wniosek ten nie znajduje jednak, moim zdaniem, uzasadnienia w przypadku praktyk ograniczających konkurencję – stwierdzenie dominacji rynkowej wymaga jednak dookreślenia rynku właściwego w wymiarze geograficznym.

¹²² Por. pkt 2.8–2.9. decyzji w sprawie BAA.

¹²³ Pkt 2.19. decyzji w sprawie BAA.

¹²⁴ Pkt 2.24. decyzji w sprawie BAA.

¹²⁵ Pkt 2.26. decyzji w sprawie BAA.

¹²⁶ Pkt 2.41. decyzji w sprawie BAA. Na temat rynków usług komercyjnych zob. A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 66–71.

¹²⁷ W taki sposób – jako terytorium jednego portu lotniczego – rynek właściwy może być wyznaczany także dla usług świadczonych nie przez zarządzających portami lotniczymi, ale przez przedsiębiorstwa świadczące usługi jedynie pośrednio powiązane z funkcjonowaniem portu lotniczego – za przykład może posłużyć rynek obsługi cateringowej lotów (*in-flight catering services*): por. pkt 13 decyzji KE z 17.12.2010 r., nr COMP/M.6037, *DNATA/Alpha Flight Group* (Dz. Urz. UE 2011 C 14/7).

¹²⁸ Pkt 2.46. decyzji w sprawie BAA.

¹²⁹ Por. pkt 3 powyżej.

¹³⁰ Por. pkt 17 decyzji nr COMP.M.5652.

Chociaż punkt wyjścia dla zdefiniowania rynku właściwego stanowi tzw. test hipotetycznego monopolisty, to w praktyce jest on trudny do bezpośredniego i pełnego zastosowania¹³¹. Dodatkowo, wyznaczenie rynku właściwego komplikuje fakt, że popyt na usługi portów lotniczych ma charakter pochodny (*derived demand*) – zmiana ceny bądź jakości usług portu lotniczego może wpłynąć na popyt na te usługi bezpośrednio (poprzez wpływ na zachowanie linii lotniczych) lub pośrednio (poprzez wpływ na zachowanie pasażerów)¹³². W praktyce obie formy oddziaływania polityki portu lotniczego powinny być uwzględniane na potrzeby zdefiniowania rynku właściwego – inaczej mówiąc wskazane poniżej elementy testu rynku właściwego powinny być analizowane dwutorowo: z perspektywy linii lotniczych oraz z punktu widzenia pasażerów¹³³.

Test rynku właściwego w sprawach dotyczących portów lotniczych powinien obejmować następujące elementy:

1. Zbadanie alternatywy dla transportu lotniczego (czy pasażerowie będą skłonni do korzystania z innych środków transportu, jeśli ceny biletów lotniczych wzrosną?)
2. Wyodrębnienie usług aeronautycznych i pozaaeronautycznych (komercyjnych) oraz wyznaczenie zakresu usług aeronautycznych oferowanych w badanych portach lotniczych (rynek właściwy produktowo w sprawach antymonopolowych z reguły obejmuje jedynie usługi aeronautyczne).
3. Scharakteryzowanie infrastruktury portu lotniczego.
4. Określenie obszaru ciężenia (*catchment area*) portu lotniczego¹³⁴ poprzez:
 - a) przyjęcie kryterium dostępności portu lotniczego jako kryterium rynku właściwego geograficznie, przy czym kryterium to wyraża się nie w jednostkach odległości (kilometry), ile w jednostkach czasowej dostępności portu lotniczego (czas podróży wybranym środkiem transportu, z reguły samochodem, niezbędny do przybycia na lotnisko; jednocześnie należy zastrzec, że kryterium to jest zależne nie tylko od odległości geograficznej między portami lotniczymi, ile także, a nawet przede wszystkim, od jakości szlaków komunikacyjnych);
 - b) analizę innych kryteriów¹³⁵:
 - ograniczenia konkurencyjne ze strony innych portów lotniczych zarówno sąsiadujących, jak i bardziej oddalonych (np. pasażerowie mogą być bardziej zainteresowani bezpośrednimi połączeniami z dalszego portu lotniczego niż połączeniami przesiadkowymi z bliżej położonego lotniska);
 - okoliczność, że linie lotnicze mające bazę w jednym porcie lotniczym stanowiącym hub (port przesiadkowy) konkurują z przewoźnikiem bazującym w innym hubie;
 - okoliczność, że przewoźnik rzeczywiście grozi przeniesieniem połączeń do innego portu lotniczego, nawet jeśli ten port nie stanowi alternatywy z punktu widzenia pasażerów.

¹³¹ Por. pkt 2.1. decyzji w sprawie BAA.

¹³² Por. pkt 2.2. decyzji w sprawie BAA.

¹³³ W ostatnich latach rozwijają się badania nad wyborami pasażerów co do przewoźników i lotnisk, których wyniki powinny być wykorzystywane zarówno przez organy ochrony konkurencji, jak i przez zarządzających portami lotniczymi – por. m.in. S. Hess, *Evidence of passenger preferences for specific types of airports*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 191–195.

¹³⁴ Pomocne mogą okazać się tu ustalenia subdziedziny ekonomii określanej jako gospodarka przestrzenna (*spatial economics*) – szerzej zob. K. Fröhlich, H.-M. Niemeier, *The importance of spatial economics for assessing airport competition*, „Journal of Air Transport Management” 2011, t. 17, s. 44–48.

¹³⁵ Por. pkt 2.48 decyzji w sprawie BAA.

Test tego rodzaju powinien być przeprowadzany także w postępowaniach antymonopolowych prowadzonych przez krajowe organy ochrony konkurencji. Nawet jeśli wyznaczenie rynku właściwego produktowo nie wywołuje szczególnych kontrowersji w określonej sprawie, to krytycznie należy ocenić brak jakichkolwiek analiz tego aspektu rynku właściwego w decyzjach organów ochrony konkurencji – negatywnym przykładem może być decyzja Prezesa UOKiK w sprawie RWA-32/2009¹³⁶, w której organ poprzestał na prostej konstatacji: „Rynek właściwy w niniejszej sprawie jest zdeterminowany poprzez zakres skarżonej działalności PPL, które udostępnia statkom powietrznym niezbędne do wykonywania przewozów lotniczych elementy infrastruktury zarządzanych przez siebie portów lotniczych, w tym, w przypadku transportu pasażerskiego, terminale lotnicze dedykowane do obsługi przewozów osób. W związku z powyższym, w ocenie Prezesa UOKiK, relewantny w niniejszej sprawie rynek produktowy wyznaczają usługi udostępniania infrastruktury terminali lotniczych”. W warunkach polskich, o ile wyznaczenie rynku właściwego produktowo, nie powinno budzić wielu wątpliwości, o tyle większym wyzwaniem pozostaje zdefiniowanie rynku właściwego geograficznie. Dotychczasowe decyzje Prezesa UOKiK wydane w sprawach dotyczących PPL wskazują, że organ antymonopolowy preferuje możliwie najwęższą definicję rynku właściwego terytorialnie, tj. każdy port lotniczy stanowi odrębny rynek (tak również w decyzji nr RWA-32/2009: „zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą w sprawach związanych z udostępnianiem infrastruktury lotniskowej rynek ten sprowadzany jest do obszaru danego portu lotniczego”¹³⁷). Pogląd ten broni się, moim zdaniem, w przypadku Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie – brak substytucyjności tego lotniska przez inne porty lotnicze wynika choćby z „centralnego” usytuowania tego portu (w stolicy). Korzystanie z tego lotniska może stanowić dla przewoźników kwestię prestiżu. Ze względu na słabo rozwiniętą infrastrukturę transportową w Polsce również dla pasażerów dostępność warszawskiego portu lotniczego może być większa niż dostępność innego lotniska, położonego nawet bliżej miejsca zamieszkania (połączenia autobusowe czy kolejowe ze stolicą są zazwyczaj lepsze niż połączenia z innymi miastami, choćby nie bardzo odległymi).

W praktyce wiele wątpliwości może budzić jednak ocena tego, czy jednym rynkiem właściwym geograficznie można objąć np. port lotniczy Warszawa-Okęcie i Łódź-Lublin¹³⁸, skoro odległość między tymi lotniskami wynosząca ca. 150 km dawałaby taką możliwość. Argumentem sprzeciwiającym się takiemu rozwiązaniu jest z całą pewnością fakt, że łódzkie lotnisko – ze względu na ograniczenia infrastrukturalne – nie może obsługiwać wszystkich rodzajów lotów; obydwa porty lotnicze różnią się także zakresem infrastruktury („pojemność” terminala i pasów startowych), co wpływa na ich przepustowość, a w konsekwencji ma również znaczenie dla decyzji przewoźników o wyborze lotniska. Pasażerowie pochodzący z Łodzi i województwa łódzkiego (oraz ewentualnie granicznych obszarów województw ościennych) mogą postrzegać obydwa porty lotnicze jako realną alternatywę ze względu na stosunkowo dobre połączenia komunikacyjne ze stolicą; ta zależność niekoniecznie jednak sprawdzi się w odniesieniu do mieszkańców aglomeracji warszawskiej oraz północnej i wschodniej części województwa mazowieckiego.

¹³⁶ Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-32/2009 z 15.10.2009 r., s. 27 (dostępna pod adresem: http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7CBFDB78F4BE6E38C12576710058B3F2?OpenDocument).

¹³⁷ Decyzja nr RWA-32/2009, s. 27.

¹³⁸ Wskazywane w niniejszym raporcie wątpliwości i ich rozstrzygnięcia mają jedynie charakter orientacyjny i teoretyczny, raport nie aspiruje do przedstawienia kompleksowej analizy rynków właściwych, jako że jej wykonanie wymagałoby przeprowadzenia gruntownych badań rynkowych.

Innym przypadkiem rodzącym wątpliwości co do zasięgu rynku właściwego geograficznie pozostają porty lotnicze w Krakowie (Balice) i Katowicach (Pyrzowice), stosunkowo nieodległe od siebie, a dodatkowo są ze sobą świetnie skomunikowane poprzez autostradę. Z tego punktu widzenia wysoce prawdopodobne byłoby dowiedzenie, że te porty lotnicze należą do jednego rynku właściwego – dowód ten wymagałby jednak przeprowadzenia dokładniejszych badań rynkowych zarówno struktury ruchu pasażerskiego (np. tego, skąd pochodzą pasażerowie korzystający z tych portów lotniczych), jak i możliwości technicznych infrastruktury czy charakterystyki przewoźników korzystających z poszczególnych lotnisk.

Istotną słabość (niestety, prawdopodobnie niemożliwą do wyeliminowania) interpretacji wyników takich badań rynkowych i sformułowanych na ich podstawie wniosków końcowych stanowi fakt, że są one obciążone zawsze pewnym ryzykiem arbitralności, co zresztą przyznaje również Komisja Europejska. Również Prezes UOKiK w decyzji RWA-32/2009 przyznał co prawda, że „w przypadku usług lotniskowych konkurencja może zaistnieć tylko w przypadku istnienia innego blisko położonego lotniska, ewentualnie powstania intermodalnej alternatywy transportowej”, jednak nie sprecyzował za pomocą konkretnych wskaźników pojęcia „bliskości”¹³⁹.

5. Praktyki ograniczające konkurencję

5.1. Umowy najmu powierzchni/pomieszczeń w strefach handlowych portów lotniczych

Istotny udział przychodów z usług pozaaeronaucznych (komercyjnych) w ogólnych przychodach portów lotniczych czyni ważnym zagadnienie antymonopolowej oceny umów najmu powierzchni, zwłaszcza w strefach handlowych portów lotniczych. Umowy te niejednokrotnie obejmują klauzulę wyłączności, w ramach której wynajmujący (podmiot zarządzający portem lotniczym) zobowiązuje się do niezawierania umów najmu (nieudostępniania swojej powierzchni) przedsiębiorcom konkurencyjnym wobec najemcy (dzięki czemu najemca pozostaje jedynym przedstawicielem określonej branży). Co prawda pewne wątpliwości może budzić to, czy umowa tego rodzaju w ogóle podlega zakazowi porozumień ograniczającym konkurencję – przyjmuje się bowiem, że porozumieniami w świetle zakazu są te umowy, których strony dążą do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego¹⁴⁰, co w przypadku umów najmu nie jest do końca oczywiste. Mimo że umowy najmu nie powinny być automatycznie kwalifikowane jako ograniczające konkurencję, to w sytuacji, gdy zawierają one klauzule wyłączności, których cel gospodarczy, wspólny obydwu stronom, stanowi organizacja przestrzeni handlowej w porcie lotniczym, umowy te podlegają ocenie na gruncie zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Klauzula wyłączności może być bowiem kwalifikowana jako porozumienie ograniczające dostęp do rynku dla przedsiębiorców pozostających poza porozumieniem bądź – nieco szerzej – jako porozumienie dyskryminacyjne. Praktyki tego rodzaju mogą oddziaływać na dwie kategorie rynków właściwych: po pierwsze, rynek najmu powierzchni handlowych, po drugie, rynek niższego szczebla wobec rynku

¹³⁹ Decyzja nr RWA-32/2009, s. 28.

¹⁴⁰ Prezes UOKiK nie dopatrył się wspólnego celu gospodarczego w umowie zawartej między przedsiębiorcą pogrzebowym a urzędem miasta, na mocy której ten ostatni wynajmował swojemu kontrahentowi powierzchnię reklamową – zob. wyrok SOKiK z 25.6.2001 r., XVII Ama 84/00, Dz. Urz. UOKiK 2001, Nr 2, poz. 64.

najmu powierzchni (*downstream market*) bądź rynki powiązane, tj. z reguły rynku sprzedaży towarów lub usług, których obrót odbywa się z wykorzystaniem miejsca stanowiącego przedmiot umowy.

O stosunkowo niskiej szkodliwości antymonopolowej umów tego rodzaju świadczy okoliczność, że w wielu ustawodawstwach umowy najmu/dzierżawy (*land agreements*) korzystają lub korzystały z wyłączenia spod zakazu antykonkurencyjnych porozumień. Za przykład może tu posłużyć przede wszystkim ustawodawstwo brytyjskie, w którym takie wyłączenie obowiązywało do niedawna (do 6.04.2011 r.)¹⁴¹; wyłączenie umów zawieranych ze sprzedawcami detalicznymi występuje także m.in. w Holandii¹⁴², nie przewiduje go natomiast (na zasadzie wyłączenia grupowego) ani polskie, ani unijne prawo konkurencji. W konsekwencji należy liczyć się z tym, że umowy najmu powierzchni handlowych mogą być przedmiotem zainteresowania organu antymonopolowego jako (potencjalnie) ograniczające konkurencję, dotyczy to w szczególności umów najmu powierzchni w atrakcyjnych lokalizacjach, w tym w portach lotniczych.

Klauzule wyłączności – jako potencjalne ograniczenia konkurencji – nie należą do zakazanych *per se*, wymagają one dokładnej analizy w świetle zakazu antykonkurencyjnych porozumień. Punktem wyjścia dla oceny takich umów jest wyznaczenie rynku właściwego geograficznie. Terytorium portu lotniczego, ze względu na swoje oddalenie i odrębność od innych nieruchomości oferujących powierzchnie handlowe, może samo w sobie stanowić rynek właściwy – taka sytuacja czyni bardziej prawdopodobnym objęcie umów najmu zakazem antykonkurencyjnych porozumień. Gdyby przyjąć, że rynek właściwy obejmuje usługi najmu powierzchni komercyjnych oferowanych np. we wszystkich centrach handlowych w mieście, opatrzona klauzulą wyłączności umowa najmu powierzchni w porcie lotniczym straciłaby z dużym prawdopodobieństwem zakazany charakter antykonkurencyjny (mogłaby nawet zyskać status porozumienia *de minimis*). Takie szersze wyznaczenie rynku właściwego nie jest raczej możliwe w odniesieniu do umów najmu powierzchni dla sklepów bezcłowych (nie są one zlokalizowane poza lotniskami).

Umowy będą kwalifikowane jako ograniczające konkurencję przede wszystkim wówczas, gdy są one zawarte między konkurentami. Nawet jeśli wydaje się, że podmioty zarządzające portami lotniczymi prowadzą specyficzną działalność, którą konkurują ewentualnie tylko z operatorami innych portów lotniczych, to oceniając umowy najmu, należy, po pierwsze, uwzględnić tylko tę działalność, którą zarządzający wykonuje jako najemca (a więc potencjalnie konkuruje np. z centrami handlowymi), po drugie zaś, w myśl doktryny jednego przedsiębiorstwa (*single economic unit*)¹⁴³, wziąć pod uwagę pełne spektrum działalności grupy kapitałowej (holdingu), do którego być może należy operator portu lotniczego.

Pomocnym źródłem wskazówek w zakresie antymonopolowej oceny umów najmu powierzchni handlowych – zarówno dla potencjalnych stron tych umów, jak i (porównawczo) dla organów ochrony konkurencji – są wytyczne opracowane przez brytyjski Office of Fair Trading (*Land The application of competition law following the revo-*

¹⁴¹ Podstawą prawną był Land Agreements Exclusion and Revocation Order z 2004 r.

¹⁴² M. Holmes, S. Murphy, *Shopping centres assessment. Some tips for the UK from other jurisdictions*, Competition Law Insights, July 2010, s. 11.

¹⁴³ Zgodnie z doktryną jednego przedsiębiorstwa (*single economic unit*) za jedno przedsiębiorstwo może zostać uznane kilka niezależnych prawnie podmiotów gospodarczych, np. spółka dominująca i jej spółki zależne, jeśli stanowią one wspólną organizację elementów materialnych i niematerialnych realizujących długofalowy cel gospodarczy – szerzej zob. m.in. A. Jurkowska, T. Skoczny, *Wspólne reguły...*, s. 22–23

cation of the Land Agreements Exclusion Order, March 2011¹⁴⁴; dalej jako wytyczne). W dokumencie wymienia się dwa rodzaje postanowień (klausul) w umowach najmu, które w praktyce mogą powodować problemy konkurencyjne; należą do nich: (1) klauzule wyłączności (*exclusivity arrangements*), chroniące najemcę przed konkurencją¹⁴⁵; (2) klauzule ograniczające korzystanie z wynajętej powierzchni (*leasehold use restrictions*) poprzez wskazanie przez wynajmującego dozwolonego lub zakazanego sposobu korzystania z przestrzeni¹⁴⁶; trzecia kategoria klauzul występuje w umowach sprzedaży nieruchomości – są to postanowienia polegające na ograniczeniu sposobu wykorzystania powierzchni na wypadek rozporządzenia jej nieograniczoną własnością (*freehold restrictive covenants*)¹⁴⁷, mogą one być stosowane np. w sytuacji, gdy podmiot zarządzający lotniskiem, zbywając nieruchomość gruntową zlokalizowaną w pobliżu portu lotniczego, zastrzega, że nieruchomość ta nie może być wykorzystana na parking (jeśli jednocześnie zbywca świadczy usługi parkingowe wokół lotniska, w ramach usług poza-aeronautycznych, to prawdopodobnym jest działanie w celu ograniczenia konkurencji). Wszystkie wskazane klauzule mogą być sprzeczne z zakazem porozumień ograniczających konkurencję, jednak finalne rozstrzygnięcie wymaga zbadania przede wszystkim struktury rynku oraz siły rynkowej uczestników porozumienia i ich konkurentów, także na rynkach powiązanych (*related markets*)¹⁴⁸. Analiza pozycji rynkowej uczestników porozumienia (ale i innych uczestników rynku) obejmuje udziały w rynku, stopień koncentracji rynku (pkt 417-418), bariery wejścia na rynek lub ekspansji na rynek¹⁴⁹, w tym należy uwzględnić również szczególne właściwości powierzchni handlowych¹⁵⁰ (co może mieć znaczenie w przypadku portów lotniczych), czy kumulatywny efekt sieci porozumień na rynku¹⁵¹.

Za neutralne dla konkurencji uznaje się te postanowienia umowne, w których wynajmujący określa swoje wymagania dotyczące np. sposobu płacenia za usługi, zasad udzielania zgody na zmiany wystroju, naprawy, itp., reklamy, czy godzin otwarcia danego punktu handlowego lub usługowego.

Jeśli nawet umowy najmu nie mogą korzystać z wyłączenia grupowego, to z tzw. wyjątku na zasadzie samooceny przedsiębiorstw¹⁵² (uczestnicy porozumienia muszą wówczas dowieść, że ich kontrakt spełnia cztery przesłanki wyłączenia określone w art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (uokik), wzorowanym na art. 101 ust. 3 TFUE). Przesłanki pozytywne wyłączenia – tzw. przesłanka efektywności ekonomicznej oraz udziału konsumentów w zysku – mogą być spełnione wówczas, gdy, ze względu na ograniczoną podaż powierzchni handlowych w portach lotniczych, podmiot zarządzający portem poprzez umowy wyłączności zapewnia szeroki wachlarz dostępnych towarów i usług w swoim porcie, a tym samym gwarantuje konsumentom możliwie najszerszy wybór asortymentowy; wyłączność może być również warunkiem dochodowości (opła-

¹⁴⁴ Dokument dostępny pod adresem: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/consultations/land-agreements/land-agreements-guideline.pdf

¹⁴⁵ Pkt 4.9–4.10 wytycznych.

¹⁴⁶ Pkt 4.11–4.12 wytycznych.

¹⁴⁷ Pkt 4.13–4.14 wytycznych.

¹⁴⁸ Pkt 4.16 wytycznych.

¹⁴⁹ Pkt 4.19–4.25 wytycznych.

¹⁵⁰ Pkt 4.22 wytycznych.

¹⁵¹ Pkt 4.23 wytycznych.

¹⁵² Również w USA umowy tego rodzaju poddawane są analizie opartej o tzw. regułę rozsądku – por. pkt 4.23 wytycznych.

calności) prowadzenia działalności określonego rodzaju w porcie lotniczym¹⁵³. Z kolei przesłanka niezbędności ograniczeń może być spełniona wówczas, gdy wyłączność stanowi jeden ze sposobów na zapewnienie zwrotu inwestycji, jakie najemca musiał poczynić w lokal¹⁵⁴; wyłączność nie powinna być ustanowiona na nadmiernie długi czas.

Umowy najmu mogą również stanowić przejaw praktyki nadużywania pozycji dominującej – ich stwierdzenie wymaga zidentyfikowania pozycji dominującej podmiotu zarządzającego portem lotniczym (jeśli rynek właściwy geograficznie określony jest jako terytorium portu lotniczego, dominacja rynkowa jest oczywista), a następnie dowiedzenia nadużycia pozycji rynkowej. Operator portu lotniczego mógłby dopuścić się nadużycia pozycji dominującej poprzez m.in. narzucanie nieuczciwych czynszów (art. 9 ust. 2 pkt 1 uokik), stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurowania (art. 9 ust. 2 pkt 3 uokik), czy narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących dominantowi nieuzasadnione korzyści (art. 9 ust. 2 pkt 6 uokik).

5.2. Przykłady praktyk ograniczających konkurencję w decyzjach i orzeczeniach krajowych organów ochrony konkurencji

Analizowany niemal dwuletni okres aktywności Komisji i sądów nie przyniósł żadnego rozstrzygnięcia dotyczącego praktyk ograniczających konkurencję; przykładów takich dostarcza jednak praktyka krajowa, przy czym niektóre z prezentowanych decyzji lub wyroków stanowią kolejne odsłony spraw omówionych (lub przynajmniej wzmiankowanych w pierwszej edycji raportu. Badanie dostępnych źródeł zaowocowało identyfikacją możliwości (potwierdzonej lub nie) dopuszczenia się przez operatorów portów lotniczych wyłącznie nadużycia pozycji dominującej, nie stwierdzono natomiast zawierania przez nich (lub inne podmioty) antykonkurencyjnych porozumień.

Rozbudowanej pod względem treściowym decyzji dostarczyła praktyka stosowania polskiego prawa ochrony konkurencji: w decyzji RWA-32/2009 z 15.10.2009 r. Prezes UOKiK nie dopatrzył się nadużywania przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (dalej PPL) pozycji dominującej poprzez działania zarzucane temu przedsiębiorstwu w postępowaniu antymonopolowym wszczętym na wniosek Polskich Linii Lotniczych „LOT” (dalej PLL Lot)¹⁵⁵. Pierwszy z zarzutów wobec PPL dotyczył zakazane ograniczenia dostępu do infrastruktury „wskutek zablokowania jednemu z przewoźników lotniczych korzystających z usług świadczonych przez PPL w porcie lotniczym Warszawa/Okęcie dostępu – w celu wykonywania lotów czarterowych – do urządzeń kluczowych o niższych kosztach eksploatacji, tj. Terminalu Etiuda”, co mogło stanowić przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji, tj. nadużycie pozycji dominującej zakazane przez art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy (obecnie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy). Ocena tego zarzutu wymagała od Prezesa UOKiK zastosowania doktryny urządzeń kluczowych (*essential facility*), co w praktyce oznaczało zba-

¹⁵³ Por. *Restricting competition: land agreements at shopping centres and airports*, Oxera, January 2011, s. 1; pkt 5.6–5.7. wytycznych.

¹⁵⁴ Por. pkt 5.11–5.12. wytycznych.

¹⁵⁵ Postępowanie zostało wszczęte i decyzja została wydana na podstawie nieobowiązującej obecnie ustawy z dnia 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.). Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) nie daje możliwości wiążącego wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego przed Prezesem UOKiK.

danie w pierwszej kolejności, czy Terminal Etiuda rzeczywiście stanowił „urządzenie kluczowe”, a następnie, czy: (a) istnieje znaczne prawdopodobieństwo wyeliminowania konkurencji, (b) brak jest obiektywnego uzasadnienia dla odmowy, (c) dostęp do tego urządzenia jest dla przedsiębiorcy domagającego się takiego dostępu niezbędny do świadczenia usług swoim klientom. Prezes UOKiK nie dopatrywał się jednak spełnienia warunków doktryny urządzenia kluczowego – przede wszystkim korzystanie z Terminalu Etiuda nie zostało uznane za warunek niezbędny do świadczenia usług z portu lotniczego Warszawa-Okęcie, skoro w porcie tym funkcjonują jeszcze inne terminale, które mogą być wykorzystane do wykonywania przewozów; w konsekwencji Terminal Etiuda nie jest urządzeniem kluczowym. Sama odmowa dostępu do terminalu była – zdaniem organu ochrony konkurencji – obiektywnie uzasadniona, a to ze względu na fakt, że PPL wyznaczyło ten terminal do obsługi lotów niskokosztowych, przy czym przekroczenie wskaźników przepustowości, nawet przy limitowanym dostępie przewoźników, uniemożliwiło obsługiwanie lotów innego rodzaju (w tym lotów czarterowych, czego domagał się PLL)¹⁵⁶. W omawianej sprawie nie było również znacznego prawdopodobieństwa wyeliminowania konkurencji, ponieważ korzystanie z Terminalu Etiuda nie było dla przewoźnika nieodzowne do korzystania z portu lotniczego; z taką odmową spotkałby się zresztą każdy inny przewoźnik¹⁵⁷.

Drugi z zarzutów wobec PPL rozpatrywany przez Prezesa UOKiK dotyczył nadużycia pozycji dominującej poprzez podział rynku według kryteriów: terytorialnych (ograniczenie PLL dostępu do jednego z obiektów przeznaczonych do obsługi operacji lotniczych), asortymentowych (przymuszenie PLL do wykonywania operacji lotniczych z Terminalu 1, przez co przewoźnik ponosił wyższe koszty działalności) oraz podmiotowych (pozbawienie określonego przewoźnika możliwości korzystania z Terminalu Etiuda na warunkach takich, jak inni przewoźnicy). Antykonkurencyjny podział rynku zakazany był przez art. 8 ust. 2 pkt 8 ustawy (obecnie art. 9 ust. 2 pkt 8). Prezes UOKiK słusznie przyznał, że PPL różnicował co prawda warunki dostępu przewoźników do terminalu, przy czym różnicowanie to nie było dokonywane ze względu na kategorie przewoźników, ale ze względu na kategorie operacji lotniczych (loty rozkładowe i loty czarterowe), dodatkowo zaś – jak wykazano już na gruncie doktryny urządzeń kluczowych – zróżnicowanie to jest obiektywnie uzasadnione¹⁵⁸.

Trzeci zarzut wobec PPL analizowany przez Prezesa UOKiK, oparty wyłącznie na art. 82 lit. c) TWE (obecnie art. 102 lit. c) TFUE), dotyczył nadużywania pozycji dominującej poprzez stosowanie wobec partnerów handlowych nierównych warunków dostępu do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji wskutek odmowy udostępnienia PLL urządzeń kluczowych. Zarzut ten został słusznie obalony argumentem, iż warunki dostępu (rozumiane jako „świadczenie równoważne” w świetle art. 102 lit. c) TFU) do Terminalu Etiuda stosowane przez PPL były takie same wobec wszystkich przewoźników (warunki te różniły się jedynie ze względu na rodzaj wykonywanych operacji lotniczych)¹⁵⁹.

Problem ograniczenia dostępu do infrastruktury pojawił się także w litewskiej sprawie *UAB Naftelt – Międzynarodowy Port Lotniczy w Wilnie*¹⁶⁰, która znalazła swoją

¹⁵⁶ Por. decyzja nr RWA-32/2009, s. 32.

¹⁵⁷ Ibidem, s. 33.

¹⁵⁸ Decyzja nr RWA-32/2009, s. 33–34.

¹⁵⁹ Ibidem, s. 35–37.

¹⁶⁰ Na temat tej sprawy zob. także A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 100.

kontynuację w analizowanym okresie. Administracyjny Sąd Najwyższy Litwy w wyroku z dnia 15.03.2010 r. utrzymał w mocy decyzję Rady Konkurencji stwierdzającą nadużycie przez zarządzającego międzynarodowym portem lotniczym w Wilnie pozycji dominującej poprzez odmowę firmie UAB Naftelt dostępu do infrastruktury (stanowiącej tzw. urządzenie kluczowe) służącej dostawie paliwa lotniczego¹⁶¹. Nadużycie to stanowiło naruszenie nie tylko krajowego prawa ochrony konkurencji, ale także art. 102 TFUE.

Nadużywanie pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych cen stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia łotewskiego sądu, który w dniu 29.09.2009 r. umorzył postępowanie w sprawie nieuczciwych opłat lotniskowych pobieranych przez zarządzającego międzynarodowym portem lotniczym w Rydze (spośród wszystkich linii lotniczych korzystających z tego portu tylko dwie: airBaltic i Ryanair korzystały ze specjalnych zwolnień z opłat). Umorzenie nastąpiło w następstwie podpisania przez łotewski organ ochrony konkurencji i operatora portu lotniczego ugody, była ona możliwa w związku z tym, że – po odpowiednich zmianach w aktach wykonawczych – zarządzający portem lotniczym zobowiązał się stosować wobec wszystkich przewoźników opłatę lotniskową tej samej wysokości¹⁶². Trzeba jednak dodać, że już w maju 2010 r. łotewska Rada Konkurencji zapowiedziała możliwość aprobaty ulg (zwolnień) z opłat (podatków) lotniskowych, stosowanych przez operatora portu lotniczego w Rydze, o ile zwolnienia te będą proporcjonalne i uzasadnione ekonomicznie. Doniesienia prasowe wskazywały, że taka liberalizacja stanowiska organu konkurencji jest powiązana z tym, że w tym samym czasie, gdy zarządzający portem lotniczym w Rydze był zobowiązany do ujednoczenia opłat lotniskowych, port lotniczy w Kownie przyciągnął do siebie linię lotniczą Ryanair, oferując jej całkowite zwolnienie z opłat w zamian za zlokalizowanie w Kownie bazy przewoźnika¹⁶³.

Na szczególną uwagę zasługuje sprawa potencjalnego nadużywania pozycji dominującej przez Luftfartsverket (zarządzający portem lotniczym Arlanda w Sztokholmie), któremu to operatorowi szwedzki organ ochrony konkurencji zakazał, na zasadzie zarządzenia tymczasowego, pod rygorem kary w wysokości 750 tys. koron szwedzkich, wdrożenia nowego planu redystrybucji systemu tworzenia kolejek i telefonicznego wzywania taksówek w terminalu 2 i 5 na lotnisku Arlanda. Według szwedzkiego organu ochrony konkurencji Luftfartsverket cieszy się pozycją monopolistyczną na rynku dostaw usług organizacji systemu kolejek i wezwań telefonicznych taksówek na tym lotnisku, zaś nowy system redystrybucji miejsc i wezwań miał uprzywilejowywać największe firmy taksówkarskie w Sztokholmie, dyskryminując jednocześnie mniejsze przedsiębiorstwa. Szwedzki organ ochrony konkurencji wszczął w tej sprawie postępowanie, w dniu 23.10.2009 r. wydał zarządzenie tymczasowe wstrzymujące realizację strategii biznesowej Luftfartsverket ze względu na wysokie prawdopodobieństwo nadużycia pozycji dominującej (nie było to jednak ostateczne rozstrzygnięcie sprawy). Luftfartsverket odwołał się jednak od zarządzenia organu ochrony konkurencji do sądu rozpatrującego zażalenia (odwołania) od zarządzeń (decyzji) organu antymonopolowego, argumentując, że plan redystrybucji stanowi środek zmniejszenia emisji zanieczyszczeń z autobusów, samo-

¹⁶¹ *Lithuania: The Supreme Administrative Court upholds Authority's Decision on Abuse of Dominance by Vilnius International Airport*, ECN Brief No. 3/2010 (dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/03_2010/lt_vilnius.pdf).

¹⁶² *Latvia: Court dismisses Legal Proceeding in Case on Unfair Discounts applied by Riga International Airport*, ECN Brief No. 1/2010 (dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/01_2010/riga_lv.pdf).

¹⁶³ A. Petrova, *Riga Airport could reintroduce airport tax breaks*, The Baltic Course z 10.05.2010 r. (dostępny pod adresem: <http://www.baltic-course.com/eng/transport/?doc=26706>).

chodów i taksówek poruszających się w pobliżu lotniska Arlanda. Według zarządzającego portem lotniczym obniżenie poziomu szkodliwych emisji może nastąpić poprzez przyznanie lepszego stanowiska przed terminalami tym przedsiębiorstwom taksówkar-skim, które posiadają największą liczbę „czystych” samochodów. Luftfartsverket podkreśla, że Arlanda jest jedynym portem lotniczym w Europie wdrażającym normę środowiskową wymagającą, aby ogólna suma emisji zanieczyszczeń ze wszystkich rodzajów transportu naziemnego oraz startujących i lądujących samolotów nie przekraczała 1990 jednostek¹⁶⁴. Sąd nie podzielił jednak słuszności argumentów Luftfartsverket, oddalił odwołanie w dniu 5.02.2010 r. i utrzymał w mocy rozstrzygnięcie szwedzkiego organu antymonopolowego. W związku z tym wyrokiem Luftfartsverket zawiadomił szwedzki organ ochrony konkurencji, że nie będzie wprowadzał planu redystrybucji, w odpowiedzi na tę notyfikację w dniu 19.02.2010 r. postępowanie w sprawie zostało zamknięte (podobnie, jak toczące się równoległe w podobnej sprawie postępowanie dotyczące systemu redystrybucji taksówek w porcie lotniczym Bromma w Sztokholmie).

6. Podsumowanie. Przegląd wytycznych w sprawie sektora lotnictwa

Praktyka stosowania reguł konkurencji w odniesieniu do różnych aspektów działalności portów lotniczych (w tym przede wszystkim wobec zarządzania nimi) w ostatnich latach kształtowana jest głównie pod wpływem rozstrzygnięć unijnych i brytyjskich (w tym ostatnim przypadku standard został wyznaczony przez decyzję w sprawie BAA z 2009 r.; nawet Komisja Europejska w decyzjach koncentracyjnych z 2009 i 2010 r. nawiązuje do metodologii wyznaczania rynku właściwego przyjętej na potrzeby decyzji). Należy oczekiwać, że również krajowe organy ochrony konkurencji będą korzystać z wypracowanych dotąd wzorców unijnych i – nowszych – brytyjskich w zakresie całościowej oceny antymonopolowej zachowań operatorów portów lotniczych oraz jej poszczególnych elementów, takich jak definiowanie rynku właściwego. Niemniej jednak, jeśli chodzi o praktykę unijną, to choć w niektórych obszarach należy ją uznać za ugruntowaną (np. kwestia uznawania podmiotów zarządzających portami lotniczymi za przedsiębiorstwa¹⁶⁵), to można prognozować, że w najbliższej przyszłości będzie ona przechodzić pewną transformację. Wpływ na to mają (lub wkrótce będą mieć) trzy czynniki: po pierwsze, krytyczne stanowisko SPI w wyroku w sprawie *Ryanair* (znalazło już ono odzwierciedlenie w omówionej w prezentowanym raporcie decyzji 2010/60/UE); po drugie, brytyjska sprawa *BAA*; po trzecie, przegląd wytycznych w sprawie sektora lotniczego. W tym ostatnim obszarze należy upatrywać możliwości najbardziej dynamicznych zmian, których zaistnienie warunkowane jest jednak między innymi aktywną postawą podmiotów zarządzających portami lotniczymi w procesie przeglądu i konsultacji wytycznych. Te ostatnie nie mogą jednak zastąpić traktatowych reguł pomocy państwa, nie mogą dokonywać ich wykładni w taki sposób, który zawęża zakres stosowania art. 107 TFUE i 108 TFUE lub który jest sprzeczny z celami tych postanowień¹⁶⁶.

Wyniki analizy decyzji z zakresu pomocy państwa z ostatnich lat, omówione w raportach z pierwszej i drugiej edycji projektu badawczego, mogą stanowić istotną wskazówkę w procesie rewizji wytycznych UE dotyczących pomocy dla portów lotniczych. Kwe-

¹⁶⁴ Informacje na temat tej sprawy dostępne pod adresem: <http://lexuniversal.com/en/news/9610>.

¹⁶⁵ Szerzej zob. A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 82–84.

¹⁶⁶ Por. pkt 104 wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*.

stionariusz przeglądowy ogłoszony przez Komisję objął siedem części (A-G), w ramach których sformułowano od kilku do kilkunastu pytań o różnym poziomie szczegółowości. Podejmując inicjatywę przeglądu wytycznych, Komisja nie przesądza o przyszłości regulacji w zakresie pomocy państwa dla portów lotniczych: pytania sugerują przyjęcie jednego z następujących rozwiązań: (1) dalsze utrzymywanie istniejących wytycznych w niezmienionej formie, (2) przyjęcie zrewidowanych wytycznych, (3) rezygnacja z przepisów odnoszących się do sektorowej pomocy państwa w lotnictwie¹⁶⁷. Ostatnia z opcji nie wydaje się całkowicie niemożliwa, biorąc pod uwagę okoliczność, że dorobek decyzyjny Komisji w zakresie pomocy państwa dla portów lotniczych jest obecnie na tyle rozwinięty, aby dawać zestaw kryteriów dopuszczalnego subsydiowania. Niemniej jednak z punktu widzenia operatorów portów lotniczych pożądanym byłoby zapewne jednak utrzymanie aktu, choćby w dotychczasowej formie prawa miękkiego, dającego większy poziom pewności prawnej ocen Komisji niż bazowanie wyłącznie na dorobku orzeczniczym (dotyczy to zwłaszcza wskazanych w wytycznych kryteriów ilościowych, np. kategoryzacji portów lotniczych). Wprowadzenie całkowicie nowych wytycznych byłoby uzasadnione z kolei tylko wówczas, gdyby przyjąć, że od 2005 r. doszło do diametralnej zmiany sytuacji na rynku usług lotniczych i usług portów lotniczych. Zdecydowanie należy natomiast zasugerować Komisji uporządkowanie stanu prawnego, polegające na określeniu roli i wzajemnej pozycji wytycznych z 1994 r. i z 2005 r. Kwestionariusz rewizyjny wskazuje, że wytyczne z 1994 r. nadal „obowiązują”, choć dla wielu przedstawicieli doktryny fakt ten (po wydaniu wytycznych z 2005 r.) wcale nie był taki oczywisty¹⁶⁸. Rekomendowane byłoby scalenie obydwu dokumentów, do rozważenia pozostaje także w ogóle „uchylenie” wytycznych z 1994 r., których znaczenie wśród pytań kwestionariusza wydaje się niewielkie¹⁶⁹. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest stanowisko Sądu wyrażone w wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i inni v. KE*, w myśl którego zmiana sytuacji faktycznej na rynku może uzasadnić odstąpienie przez Komisję od stosowania wytycznych – pogląd ten wyrażony został zresztą właśnie w związku z niezastosowaniem przez Komisję pkt 12 wytycznych z 1994 r. w decyzji 2008/948/WE (*DHL i Lipsk/Halle*)¹⁷⁰.

Jednocześnie Komisja stawia pytanie o potrzebę ustanawiania wyłączenia grupowego dla pomocy dla portów lotniczych, które to wyłączenie miałyby zostać oparte o kryterium podmiotowe (tj. tylko wyłączenie dla małych portów lotniczych)¹⁷¹. Rozwiązanie to byłoby uzasadnione w świetle dotychczasowej praktyki decyzyjnej Komisji – w przeważającej większości przypadków reakcja Komisji na notyfikowaną pomoc publiczną sprowadza się do braku zastrzeżeń wobec zgłoszonych projektów subsydiowania, zdecydowana większość decyzji dotyczy również małych portów lotniczych (kategorii C lub D). Gdyby zaakceptować wyłączenie grupowe dla subsydiowania określonych kategorii portów lotniczych, konieczne jest jednak rozważne zaprojektowanie kryteriów wyznaczenia uprawnionych portów (Komisja sugeruje, obok liczby pasażerów, takie wskaźniki jak np.: tony ładunków lotniczych, liczba startów i lądowań samolotów)¹⁷².

¹⁶⁷ Por. pytania B.1.6.–B.1.8. przeglądu wytycznych.

¹⁶⁸ Problem ten sygnalizowany był przez A. Jurkowską i T. Skoczego w: *Reguly pomocy publicznej...* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 156 (por. przypis 40).

¹⁶⁹ Wytycznym z 1994 r. poświęcona jest część F przeglądu.

¹⁷⁰ Por. pkt 106 wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen v. KE*.

¹⁷¹ Por. pkt B.3.2. przeglądu wytycznych.

¹⁷² Por. pkt B.3.1. przeglądu wytycznych.

Mimo że Komisja w przeglądzie wytycznych podjęła problematykę wyznaczania rynków właściwych, to nie należy oczekiwać, że przyszłe (co najmniej zrewidowane) wytyczne przyniosą jakieś rewolucyjne rozstrzygnięcia w dziedzinie metodologii wyznaczania rynku właściwego. Pytanie dotyczące definiowania „właściwych rynków geograficznych i produktowych dla portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych” Komisja sformułowała w bardzo otwarty sposób, oczekując po prostu odpowiedzi na to, w jakich okolicznościach do jednego rynku właściwego należą połączenia lotnicze do różnych, choć położonych w pobliżu, portów lotniczych, bądź też połączenia lotnicze oraz kolejną dużą prędkości tych samych obszarów miejskich¹⁷³. Komisja nie zasugerowała przy tym żadnych szczegółowych rozstrzygnięć – operatorzy portów lotniczych mają zatem stosunkowo dużą dowolność w formułowaniu swoich wskazówek dla unijnego organu ochrony konkurencji.

Przegląd wytycznych powinien stać się również okazją do podjęcia dyskusji nad kwalifikacją działalności operatorów portów lotniczych w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa związanego z funkcjonowaniem lotnisk¹⁷⁴. Na pytanie Komisji o to, czy rozróżnienie między działalnością gospodarczą a działaniami niemającymi charakteru gospodarczego jest wciąż istotne w przypadku portów lotniczych¹⁷⁵ należy nie tylko odpowiedzieć pozytywnie, ale także wskazać na konieczność bliższego odniesienia się w tym kontekście do działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w portach lotniczych.

Uwzględniając wyniki analiz praktyki decyzyjnej i orzecznictwa dla przyjętego niemal dwuletniego okresu lat 2009-2011, należy stwierdzić, że zarządzający portami lotniczymi powinni w strategii biznesowej uwzględniać elementy kultury konkurencji związane z przestrzeganiem reguł prawnej ochrony konkurencji, nawet jeśli – ze względu na specyfikę działalności portów lotniczych – wiąże się to z określonymi problemami. Jednym z podstawowych problemów, widocznym niemal w każdym z obszarów ochrony konkurencji, pozostaje kwestia definiowania rynku właściwego dla działalności portów lotniczych, co wynika przede wszystkim z faktu, że porty lotnicze są przedsiębiorstwami „multiprodukcyjnymi” (*multi-product firm*)¹⁷⁶, których działalność ma charakter wieloaspektowy¹⁷⁷. Wyniki badawcze tegorocznej edycji projektu nie pozwalają na wypracowanie wniosków różnych od tych osiągniętych w ramach pierwszego projektu, przeciwnie – przeprowadzone analizy działalności decyzyjnej i orzeczniczej organów ochrony konkurencji jedynie te wnioski ugruntowują.

Kulturę konkurencji portów lotniczych powinna więc kształtować świadomość zarządzających portami lotniczymi co do tego, że najwyższy poziom siły rynkowej (a co za tym idzie – największe prawdopodobieństwo naruszeń prawa konkurencji) występuje na tych rynkach usług aeronautycznych, gdzie wykorzystywana jest tzw. twarda infrastruktura, mniejsze prawdopodobieństwo naruszenia reguł konkurencji występuje natomiast na rynkach usług komercyjnych. Działania operatorów portów lotniczych wskazujące na

¹⁷³ Por. pkt B.3.3. przeglądu wytycznych.

¹⁷⁴ Problematyka usług zapewnienia bezpieczeństwa jako sfery aktywności zarządzającego portem lotniczym była przedmiotem zainteresowania w: A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania...* [w:] F. Czernicki, T. Skocznij (red.), *Usługi portów lotniczych...*, s. 63–64.

¹⁷⁵ Pkt C.1.4. przeglądu wytycznych.

¹⁷⁶ D. Gillen, *The evolution of airport ownership and governance*, „Journal of Air Transport Management” 2011, t. 17, s. 7.

¹⁷⁷ Ta „multiprodukcyjność” portów lotniczych postrzegana jest również jako bariera dla skutecznego wykorzystania benchmarkingu na potrzeby procesów regulacji sektorowej – por. A. Reinhold, H.-M. Niemeier, V. Kamp, J. Müller, *An evaluation of yardstick regulation for European airports*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 79–80.

dopuszczanie się przez nich antykonkurencyjnych praktyk jednostronnych mogą w wielu sytuacjach być obiektywnie uzasadnione (i na takie ekonomiczne i/lub uzasadnienie zarządzający portami lotniczymi powinni wskazywać w swoich strategiach obronnych), jak dowiodło tego stanowisko Prezesa UOKiK wyrażone w decyzji nr RWA-32/2009. Podmioty planujące z kolei koncentrację wpływającą na działalność portów lotniczych winny dochować wszystkich wymogów formalnych przewidzianych dla procesów prewencyjnej kontroli koncentracji (na szczeblu krajowym lub unijnym), czyniąc to jednak bez większych obaw o negatywny wynik takiej kontroli. W obszarze reguł dopuszczalności subsydiowania publicznego podmioty zarządzające portami lotniczymi powinny być przygotowane do obrony swoich przedsięwzięć biznesowych („dwuznacznych” ze względu na potencjalnie niedozwoloną pomoc) poprzez koncepcję prywatnego inwestora – jak wskazała decyzja w sprawie portu lotniczego w Bratysławie i linii lotniczych Ryanair, Komisja Europejska wykazuje dziś dużą otwartość na argumentację tego rodzaju.

Analiza praktyki decyzyjnej i orzeczniczej z ostatnich lat wydaje się ponadto potwierdzać stanowisko, zgodnie z którym tradycyjne postrzeganie portów lotniczych jako wyłącznie sfery użyteczności publicznej odchodzi w przeszłość, obecnie porty lotnicze traktowane są jako przedsiębiorstwa realizujące swoje cele i służące popytowi ze strony przewoźników i pasażerów¹⁷⁸.

Literatura

- Bush H., *The development of competition in the UK airport market*, „Journal of Airport Management” 2010, vol. 4(2), s. 114–124.
- Forsyth P., Niemeier H.-M., Wolf H., *Airport alliances and mergers – Structural change in the airport industry?* „Journal of Air Transport Management” 2011, t. 17, s. 49–56.
- Fröhlich K., Niemeier H.-M., *The importance of spatial economics for assessing airport competition*, „Journal of Air Transport Management” 2011, t. 17, s. 44–48.
- Gillen D., *The evolution of airport ownership and governance*, „Journal of Air Transport Management” 2011, t. 17, s. 3–13.
- Hess S., *Evidence of passenger preferences for specific types of airports*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 191–195.
- Holmes M., Murphy S., *Shopping centres assessment. Some tips for the UK from other jurisdictions*, Competition Law Insights, July 2010.
- Jurkowska A., *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Wyd. Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2010, s. 79–110.
- Jurkowska A., *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Wyd. Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2010, s. 49–75.
- Jurkowska-Gomułka A., Skoczny T., *Reguły pomocy publicznej UE w odniesieniu do budowy infrastruktury oraz działań operacyjnych portów lotniczych* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Wyd. Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2010, s. 145–172.
- Jurkowska-Gomułka A., Skoczny T., *Wspólne reguły konkurencji Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

¹⁷⁸ Por. D. Gillen, *The evolution...*, s. 11.

- Lepière A., *Incentives and aids for the development of routes under EU law: Practical guide for airports and airlines*, „Journal of Airport Management” 2011, vol. 5(2), s. 160-169
- Maertens S., *Drivers of long haul flight supply at secondary airports in Europe*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 239-243.
- Martinez-Garcia E., Royo-Vela M., *Segmentation of low cost flights sers at secondary airports*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 234-237.
- Reinhold A., Niemeier H.-M., Kamp V., Müller J., *An evaluation of yardstick regulation for European airports*, „Journal of Air Transport Management” 2010, t. 16, s. 74-80.
- Restricting competition: land agreements at shopping centres and airports*, Oxera, January 2011.
- Skoczny T., *Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Wyd. Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2010, s. 111-144.

Wykaz wyroków

Unia Europejska

- Wyrok Sądu z 7.10.2010 r. w sprawie T-452/08 *DHL Aviation SA/NV, DHL Hub Leipzig GmbH v. Komisja* (dotąd niepubl.).
- Wyrok Sądu z 23.03.2011 r. w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/08 *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt oraz Mitteldeutsche Flughafen AG i Flughafen Leipzig-Halle GmbH v. Komisja* (dotąd niepubl.).

Wielka Brytania

- Wyrok Competition Appeal Tribunal z 21.12.2009 r. (1110/6/8/09) *BAA Limited v. Competition Commission* (http://www.catribunal.org.uk/files/1110_BAA_Judgment_21.12.09.pdf).
- Wyrok High Court of Justice (Court of Appeal) z 13.10.2010 r. (C3/2010/0589; C3/20100596), *BAA Limited v. Competition Commission*, [2010] EWCA Civ 1097 (http://www.catribunal.org.uk/files/1097_BAA_CofAJudg_131010.pdf).

Wykaz decyzji

Unia Europejska

Pomoc publiczna

- Decyzja KE nr N335/2010 – *Niemcy Finansowanie rozbudowy portu lotniczego Kassel/Calden*, Bruksela, 20.12.2010 r., C(2010) 9523 (Dz. Urz. UE 2011 C 23/2).
- Decyzja KE nr N286/2010 – *Finavia Oyj/Abp (Oulun lentoasema/Uleaborgs flygplats)*, 19.10.2010 r. (Dz. Urz. UE 2010 C 327/8).
- Decyzja KE nr C20/2010 (ex N536/2008 i NN 32/2010) *Włochy – Region Kalabrii – S.O.G.A.S.*, Bruksela, 20.07.2010 r., C(2010)4916 (Dz. Urz. UE 2011 C 292/12).
- Decyzja KE nr N114/2010 – *Belgia. Wstępne finansowanie programu promocji i rozwoju portu lotniczego w Antwerpii*, Bruksela, 15.07.2010 r., C(2010)4913 (Dz. Urz. UE 2010 C 250/2).
- Decyzja KE nr N269/2009 – *Wielka Brytania. Rozwój portu lotniczego Newquay Cornwall*, 02.07.2010 r., Bruksela, C(2009)4984 (Dz. Urz. UE 2010 C 204/2).
- Decyzja KE nr C14/2010 (ex NN 25/10, ex CP175/06) *Italy SEA Handling*, Bruksela, 23.06.2010 r., C(2010)3924 (Dz. Urz. UE 2011 C 29/7).
- Decyzja KE nr N63/2010 – *Hiszpania. Gwarancje państwa dla budowy Międzynarodowego Portu Lotniczego Murcia*, Bruksela, 09.06.2010 r., C(2010)3546 (Dz. Urz. UE 2010 C 217/1).
- Decyzja KE nr N41/2010 – *Łotwa. Pomoc inwestycyjna dla portu lotniczego w Rydze*, 28.04.2010 r., Bruksela, C(2010)2539 (Dz. Urz. UE 2010 C 143/23).
- Decyzja KE nr N657/2009 – *Włochy. Modyfikacja projektu pomocy państwa N12/2009 – finansowanie publiczne inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego Falconara*, Bruksela, 12.02.2010 r., C(2010)932 (Dz. Urz. UE 2010 C 74/6).

Decyzja KE nr N590/2009 – *Włochy. Pomoc dla przewoźników korzystających z portów lotniczych w Turynie i Cuneo*, Bruksela, 2.02.2010 r., C(2010)684 (Dz. Urz. UE 2010 C 108/2).

Decyzja KE z 27.01.2010 r., nr 2010/60/EU *Bratislava Airport/Ryanair* (Dz. Urz. UE 2011 L 27/25).

Decyzja KE nr NN65/2009 – *Wielka Brytania. Dodatkowe koszty dla portu lotniczego w Derry*, Bruksela, 27.01.2010 r., C(2010) 454 (Dz. Urz. UE 2010 C 144/27).

Decyzja KE nr N397/2009 – *Kiinteisto Oy Cargo Apron Vaasa (Tuki Vaasan lentoaseman lentorahti toimintoihin liittyvaan infrastruktuuriin)*, Bruksela, 13.01.2010 r., K(2009)10518 (Dz. Urz. UE 2010 C 29/01).

Decyzja KE nr NN43/2009 – *Holandia. N.V. Groningen Airport Eelde (GAE)*, Bruksela, 19.11.2009 r., C(2009)8677 (Dz. Urz. UE 2009 C 320/2).

Decyzja KE nr N377/2009 – *Belgia. Program promocji i rozwoju portu lotniczego w Ostendzie-Brugii*, Bruksela, 17.11.2009 r., C(2009)9111 (Dz. Urz. UE 2010 C 29/2).

Decyzja KE nr NN9/2009 – *Litwa. Valstybes imones „Tarptautinis Vilniaus oro uostas“, „Kauno aero-uostas“ ir „Tarptautinis Palangos oro uostas“*, Bruksela, 30.09.2009 r., K(2009)7095 (Dz. Urz. UE 2009 C 271/2).

Decyzja KE nr N196/2008 – *Polska. Pomoc na inwestycje w portach lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych*, Bruksela, 13.07.2009 r., K(2009)5516 (Dz. Urz. UE 2009 C 204/1).

Koncentracje

Decyzja KE z 26.11.2009 r., nr COMP.M.5652, *GIP/Gatwick Airport* (Dz. Urz. UE 2010 C 38/2).

Decyzja KE z 11.12.2009 r., nr COMP.M.5648, *OTPP/Macquarie/Bristol Airport* (Dz. Urz. UE 2010 C 38/1).

Polska

Decyzja Prezesa UOKiK nr RWA-32/2009 z 15.10.2009 r. (dostępna pod adresem: http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/7CBFDB78F4BE6E38C12576710058B3F2?OpenDocument).

ROZDZIAŁ III

Regulacyjne uwarunkowania świadczenia usług portów lotniczych w UE i Polsce – dostęp do infrastruktury lotniska i opłaty lotniskowe

1. Dostęp do infrastruktury lotniska w celu startu i lądowania statku powietrznego – ograniczenia hałasowe

1.1. Zasada dostępności lotniska użytku publicznego dla wszystkich użytkowników – uwagi ogólne

Jedną z podstawowych zasad lotnictwa cywilnego jest swobodny dostęp do lotnisk użytku publicznego¹. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 3 lipca 2002 – Prawo lotnicze² (dalej: Prawo lotnicze) „lotniskiem użytku publicznego jest lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości”. Stosownie do art. 62 ust. 2 Prawa lotniczego zarządzający lotniskiem użytku publicznego może odmówić przyjęcia statku powietrznego wyłącznie ze względu na ważne okoliczności związane z funkcjonowaniem lotniska, uniemożliwiające bezpieczne jego lądowanie.

Powyższy przepis nie jest oczywiście jedynym ograniczeniem swobody korzystania z lotniska użytku publicznego, jakie może mieć zastosowanie do danego lotniska.

* Dr Igor Komarnicki – absolwent Wydziału Filozofii ATK w Warszawie i Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu; dr nauk prawnych; radca prawny PPL.

¹ Przez lotnisko użytku publicznego rozumie się lotnisko, z którego można korzystać bez uprzedniej zgody, por. <http://www.transportation-dictionary.org>. Pojęcie to pojawia się w art. 15 Konwencji Chicagowskiej (Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944) nie definiując go jednak, lecz opierając się na nim jako na pojęciu powszechnie zrozumiałym. Zgodnie z powyższym przepisem Konwencji „każdy port lotniczy w Umawiającym się Państwie otwarty do użytku publicznego dla krajowych statków powietrznych będzie również (...) otwarty na jednakowych warunkach dla statków powietrznych wszystkich innych Umawiających się Państw”.

² Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, z późn. zm.

Po pierwsze, użytkownik statku powietrznego może się spotkać z odmową lądowania na lotnisku użytku publicznego, jeśli nie uzyskał zgody koordynatora rozkładów lotów stosownie do Rozporządzenia Rady nr 95/93/EWG z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty³. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia 95/93/EWG plan lotu powinien w takim wypadku zostać odrzucony przez właściwe organy kontroli ruchu lotniczego. Ze względu na to, iż w praktyce organy kontroli ruchu lotniczego często nie stosują tego przepisu, rozważa się wprowadzenie regulacji, która pozwalałaby zarządzającemu na odmowę zgody na lądowanie w takim wypadku⁴.

Po drugie, szereg możliwych ograniczeń swobody korzystania z lotniska użytku publicznego przewiduje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EWG) nr 1008/2008 z 24 września 2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty⁵.

Wprowadzenie na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia 1008/2008 podziału ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze⁶ oznacza, iż korzystanie z jednego lub kilku lotnisk jest ograniczone w sposób określony w zasadach podziału. W przypadku wprowadzenia na podstawie art. 16 rozporządzenia 1008/2008 obowiązku użyteczności publicznej na danej trasie, ograniczona zostaje możliwość świadczenia usług na tej trasie przez przewoźników, na których obowiązek powyższy nie został nałożony. Stosownie do artykułu 20 ust. 1 rozporządzenia 1008/2008, szerzej omówionego w pkt. 1.4, państwo członkowskie UE może ograniczyć wykonywanie praw przewozowych (czyli także prawa do korzystania z lotnisk użytku publicznego danego kraju) lub odmówić ich wykonywania w przypadku wystąpienia poważnych problemów związanych ze środowiskiem. Podobnie może postąpić na podstawie art. 21 (Środki nadzwyczajne) „w związku z nagłymi krótkotrwałymi problemami, wynikającymi z okoliczności, których nie można było przewidzieć i których nie można było uniknąć”.

Po trzecie, wprowadzenie ograniczeń operacyjnych w korzystaniu z lotnisk przewiduje również dyrektywa 2002/30/WE z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty⁷. Zagadnienie ograniczeń, o których mowa w powyższej dyrektywie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania PPL. Rosnące zapotrzebowanie na loty w czasie pory nocnej na Lotnisku Chopina powoduje bowiem przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu. Z uwagi na okoliczność, iż całkowite zamknięcie lotniska w porze nocnej byłoby dla przewoźników korzystających z Lotniska Chopina (jak i dla PPL) posunięciem niekorzystnym pod względem operacyjnym i ekonomicznym, konieczne jest ograniczenie ruchu pozwalające na utrzymanie poziomu hałasu w dopuszczalnych granicach.

³ Dz. Urz. WE L 014 z 22.01.1993, z późn. zm.

⁴ Por. pkt 8.117 Raportu Steer Davies Gleave, *Impact assessment of revisions to Regulation 95/93* sporządzonego na zlecenie KE w 2011 r., www.ec.europa.eu/transport/air.

⁵ Dz. Urz. UE L 293 z 31.10.2008.

⁶ Zob. szerzej na ten temat I. Komarnicki, *Podział ruchu lotniczego między porty lotnicze* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red.), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Warszawa 2010, s. 175.

⁷ Dz. Urz. WE L 363 z 13.12.1989, str. 27; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 1, str. 284.

1.2. Przepisy Prawa lotniczego w zakresie ograniczeń hałasowych a dyrektywa 2002/30/WE

Artykuł 71a–71e Prawa lotniczego umożliwił Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: ULC) wprowadzenie ograniczeń lub zakazów w zakresie wykonywania operacji na danym lotnisku przez tzw. samoloty marginalnie zdolne, czyli emitujące hałas na granicy wymaganych przez ICAO norm⁸. Artykuł 119 ust. 5 Prawa lotniczego przewiduje zaś możliwość wydania przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska rozporządzenia wprowadzającego ograniczenia lub zakazy lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zakazów lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem, w którym zakazał, co do zasady, wykonywania operacji przez samoloty niespełniające wymogów ICAO⁹.

Należy podkreślić, iż przepisy powyższe nie mają istotnego znaczenia dla ograniczenia oddziaływania hałasu związanego z działalnością lotnisk (w tym Lotniska Chopina), gdyż odsetek samolotów marginalnie zgodnych jest niewielki¹⁰, nie wspominając już o samolotach w ogóle niespełniających wymogów dotyczących emisji hałasu. Zagadnieniem istotnym jest możliwość wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu operacji ze względu na normy hałasowe obowiązujące lotniska w stosunku do samolotów innych niż marginalnie zdolne. Artykuły 71a–71e Prawa lotniczego stanowią implementację dyrektywy 2002/30/WE z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty. W dużej mierze dyrektywa ta odnosi się do ograniczeń dotyczących samolotów marginalnie zdolnych (art. 6-9 i art. 12). Zawiera jednak także ogólne zasady dotyczące wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń eksploatacyjnych celem zmniejszenia emisji hałasu (w szczególności w porze nocnej) dotyczących korzystania z lotniska przez cywilne ponaddźwiękowe odrzutowe statki powietrzne¹¹. Po pierwsze, zgodnie z art. 3 dyrektywy 2002/30/WE państwa członkowskie UE zapewniają funkcjonowanie właściwych organów odpowiedzialnych za sprawy wchodzące w zakres jej stosowania. Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania zrównoważonego podejścia do rozwiązywania problemów hałasu (art. 4). Dyrektywa określa w załączniku II informacje, które przy wprowadzaniu ograniczeń powinny być wzięte pod uwagę (art. 5). Państwa członkowskie powinny wprowadzenie ograniczeń poddać konsultacji

⁸ Zgodnie z art. 71 a ust. 2 Prawa lotniczego przez samoloty marginalnie zdolne uznaje się samoloty „o skumulowanym marginesie hałasu wynoszącym nie więcej niż 5 EPNdB (efektywnie odczuwalny hałas w decybelach). Przez skumulowany margines hałasu rozumie się sumę różnic pomiędzy dopuszczalnym poziomem hałasu a poziomem hałasu określonym w świadectwie zdatności statku powietrznego w zakresie hałasu, według pomiarów dokonywanych w trzech punktach referencyjnych; dopuszczalny poziom hałasu oraz punkty referencyjne określa Rozdział 3 części II Tomu I Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.”

⁹ Tj. wymogów określonych w rozdziale 3 części II Tomu I Załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

¹⁰ Por. pkt. 11 Sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 15.02.2008 r. „*Ograniczenia działalności powodującej hałas w portach lotniczych EU (Sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy 2002/30/WE)*”, zob. też W. Piechota, *Ochrona środowiska/hałas*, [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych...*, s. 294.

¹¹ Por. pkt. 5 sprawozdania Komisji – *Ograniczenie działalności powodującej hałas w portach lotniczych...*

z zainteresowanymi stronami (art. 10) oraz poinformować inne państwa członkowskie oraz Komisję o wprowadzonych ograniczeniach (art. 11 ust. 2).

Ograniczenia operacyjne ze względu na hałas mogą być różnorakie¹². Może to być oczywiście zamknięcie lotniska w określonym czasie, w szczególności w porze nocnej. Może to być ograniczenie lub zakaz operacji statków emitujących, zgodnie z ich specyfikacją techniczną, hałas powyżej określonego poziomu lub też określenie dopuszczalnego poziomu hałasu dla pojedynczej operacji, za przekroczenie którego odpowiada użytkownik statku; może to być limit operacji lotniczych wyrażony liczbą dopuszczalnych operacji (np. 40) albo poziomem (kwotą) hałasu, jakiego w określonym przedziale czasowym nie mogą przekroczyć wszystkie operacje; może to być również umożliwienie przeprowadzania w porze nocnej jedynie operacji określonego rodzaju, np. rozkładowych lotów spóźnionych. Może to też być, i często jest, kombinacja różnego rodzaju ograniczeń.

Powstaje pytanie, czy brak odniesienia w przepisach art. 71a-71e Prawa lotniczego do ograniczeń w eksploatacji lotniska przez samoloty inne niż marginalnie zdolne należy uznać za niepełną implementację dyrektywy 2002/30/WE?¹³

1.3. Dopuszczalne poziomy hałasu na gruncie prawa ochrony środowiska

Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, należy szerzej spojrzeć na polski system prawny, szukając przepisów, które określałyby organ oraz procedurę wprowadzania ograniczeń w eksploatacji lotniska przez samoloty inne niż marginalnie zdolne. Po pierwsze, należy zauważyć, że zgodnie z art. 113 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: Prawo ochrony środowiska)¹⁴ minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określa, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu. Ograniczenia w emisji hałasu związanego z działalnością lotnisk wprowadza rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁵. Zgodnie z tym rozporządzeniem dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku wyrażone są wskaźnikami $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$, które mają zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, w odniesieniu do jednej doby oraz wskaźnikami L_{DWN} i L_N , które mają zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem¹⁶.

Limity powyższe mogą zostać w pewnym sensie uchylone lub podniesione przez wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania przez Sejmik Województwa na podstawie art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania wprowadza ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, dając zarazem właścicielom nieruchomości leżących wewnątrz obszaru prawo do odszkodowania na zasadach określonych w art. 129 i 136 Prawa ochrony środowiska. Dopuszczalne poziomy hałasu

¹² Obszerne informacje dotyczące sposobu wprowadzenia ograniczeń hałasowych w krajach europejskich zawierają sporządzone na zlecenie Komisji Europejskiej raporty: CE, *Sound noise limits. Options for a uniform noise limiting scheme for EU airports*, 2005, www.ec.europa.eu/transport/air oraz Komisja Europejska, *Study on the different aspects of Noise Limits at Airports, Final Report*, 2004, www.ec.europa.eu/transport/air.

¹³ Tak W. Piechota, *Ochrona środowiska...*, op. cit. s. 293.

¹⁴ T. jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 120, poz. 826.

¹⁶ Zob. szerzej na ten temat W. Piechota, *Ochrona środowiska...*, op. cit. s. 280 i n.

w środowisku nie mogą być przekraczane poza obszarem ograniczonego użytkowania (art. 174 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska). Należy też przyjąć, iż nie powinny być wewnątrz obszaru przekraczane poziomy hałasu, jakie zostały przyjęte w założeniach, będących podstawą wyznaczenia takiej, a nie innej granicy obszaru i ustanowionych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Jeśli obszar podzielony został na strefy, których wewnętrzna granica określona jest przez przyjęty dla tej strefy maksymalny poziom hałasu, poziom ten nie powinien być w granicach owej strefy przekraczany. Powyższe dopuszczalne poziomy hałasu można uznać za ograniczenia, o których mowa w dyrektywie 2002/30/WE¹⁷.

1.4. Stosowanie ograniczeń hałasowych

Powstaje pytanie, kto i jakimi instrumentami ma ograniczyć ruch na polskim lotnisku, jeśli dopuszczalne poziomy hałasu są przekraczane. Innymi słowy: jak przekształcić ograniczenie odnoszące się do lotniska wyrażone dopuszczalnym dobowym poziomem hałasu na ograniczenie, które miałyby bezpośrednie zastosowanie do przewoźników. Należy bowiem podkreślić, iż dochodzenie do określonego poziomu (limitu) hałasu (*noise quota*) może być wprowadzane za pomocą różnego rodzaju ograniczeń operacyjnych¹⁸. Może to być oczywiście radykalny środek, czyli zamknięcie lotniska w określonym czasie, w szczególności w porze nocnej. Przede wszystkim jednak do utrzymania maksymalnego poziomu (limitu) hałasu dochodzi się poprzez częściowe ograniczenia operacyjne. Można, po pierwsze, ograniczyć ilość operacji na danym lotnisku (np. do 40). Wałorem tego sposób ograniczenia jest prostota, jednak nie uwzględnia on różnic w emisji hałasu przez poszczególne statki powietrzne. Jeśli w operacjach objętych limitem będą uczestniczyć statki głośniejsze od przyjętego założenia, normy hałasowe mogą być przekraczane, a jeśli cichsze, limity hałasowe pozostaną niewykorzystane. Z tego też względu przy ustalaniu limitów operacyjnych uwzględnia się często poziom hałasu emitowanego przez poszczególne statki powietrzne. W konsekwencji można również w sposób odmienny traktować operację startu i lądowania, które różnią się pod względem emisji hałasu. Zarządzający polskim lotniskiem pozostaje z ograniczeniem poziomem w ciągu doby (odrębnym dla poru dziennej i nocnej), który nie może być przekroczony poza terenem należącym do zarządzającego lotniskiem lub poza granicą obszaru ograniczonego użytkowania, o ile został ustanowiony. Jeśli powyższych poziomów nie da się utrzymać za pomocą dostępnych środków operacyjnych (np. ograniczających hałas procedur startu i lądowania) lub ekonomicznych (np. wyższe opłaty lotniskowe w porze nocnej) powstaje problem, w jaki sposób wprowadzić ograniczenia operacyjne, wymienione przykładowo powyżej, które pozwalałyby na utrzymanie poziomu hałasu w ustanowionych limitach. Zarządzający może – w mojej opinii – zamknąć lotnisko w określonych godzinach. Komisja Europejska (KE) uznaje zamknięcie lotniska w porze nocnej za środek ograniczający hałas objęty dyrektywą 2002/30/WE¹⁹. Może się zatem wydawać, iż decyzja taka powinna zostać podjęta przez organ państwa członkowskiego zgodnie z procedurą określoną w dyrektywie. Z drugiej strony nie ma jed-

¹⁷ Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 8.09.2011 r. w sprawie *European Air Transport SA* określenie maksymalnego hałasu mierzonego na ziemi może, w pewnych okolicznościach, mieć te same skutki, co zakaz dostępu do lotniska i stanowić ograniczenie działalności w rozumieniu dyrektywy 2002/30.

¹⁸ Por. np. pkt. 3.3.2. *Sound Noise Limits...*

¹⁹ Por. sprawozdanie Komisji – *Ograniczenie działalności powodującej hałas w portach lotniczych...*, s. 5.

nak żadnego przepisu prawa europejskiego, który zobowiązywałby do otwarcia lotniska użytku publicznego przez całą dobę. W definicji lotniska publicznego (art. 54 Prawa lotniczego) ustawodawca polski wyraźnie pozostawił zarządzającemu lotniskiem swobodę co do godzin otwarcia lotniska.

W zakresie częściowego ograniczenia ruchu z powodu przekroczeń norm hałasowych, definicja lotniska użytku publicznego nie daje już zarządzającemu żadnych uprawnień. Trudno także znaleźć organ, któremu przepisy prawa polskiego dałyby w sposób wyraźny takie uprawnienie. Nie wydaje się być takim przepisem art. 195c ust. 3 Prawa lotniczego, wprowadzony ustawą z dnia 13 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany ustawy Prawo lotnicze²⁰, zgodnie z którym minister właściwy do spraw transportu może ograniczyć, w drodze decyzji administracyjnej, na zasadach określonych w art. 20 rozporządzenia 1008/2008, wykonywanie praw przewozowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia 1008/2008, w przypadku wystąpienia poważnych problemów związanych ze środowiskiem odpowiedzialne państwo członkowskie może ograniczyć wykonywanie praw przewozowych lub odmówić ich wykonywania w szczególności wówczas, gdy inne środki transportu zapewniają odpowiedni poziom usług. Zastosowany środek ma być niedyskryminujący, nie może zakłócać konkurencji między przewoźnikami, nie jest bardziej restrykcyjny niż jest to konieczne do rozwiązania problemu i ma być zastosowany na ograniczony okres, nieprzekraczający trzech lat, po zakończeniu którego przeprowadza się przegląd tego środka. Dostyć szczegółowe uregulowanie zasad wprowadzenia tego środka zdaje się wykluczać, iż może on dotyczyć ograniczeń, które w sposób bardziej ogólny regulują przepisy dyrektywy 2002/30/WE. Wydaje się nie do przyjęcia, aby rozporządzenie Komisji uszczegóławiało zasady dyrektywy skierowanej do państw członkowskich. Poza tym środek, o którym mowa w art. 20 ust. 1 rozporządzenia 1008/2008, może dotyczyć jedynie praw przewozowych i to wyłącznie w ruchu wewnątrzspółnotowym²¹.

Trudno również przyjąć, iż sposób ograniczenia ruchu na lotnisku miałby być ustalony przez organ ochrony środowiska na podstawie art. 362 Prawa ochrony środowiska. Ograniczenia środowiskowe są już bowiem ustanowione. Pozostaje kwestia ograniczeń operacyjnych, która wykracza, jak się wydaje, poza kompetencje organu ochrony środowiska. Organy ochrony środowiska nie zostały na gruncie prawa polskiego wyznaczone zgodnie z art. 3 dyrektywy 2002/30/WE jako odpowiedzialne za sprawy wchodzące w zakres stosowania dyrektywy

1.5. Ograniczenia hałasowe a koordynacja rozkładów lotów

Odpowiadając na postawione powyżej pytanie dotyczące sposobu utrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu, należy odnieść się do rozporządzenia 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych wspólnoty. Na wstępie stwierdzić należy, iż powyższe rozporządzenie znajduje zastosowanie do ograniczeń przepustowości lotniska związanych z ograniczeniami środowiskowymi. PPL nie zawsze podzielał ten pogląd, widząc w rozporządzeniu 95/93 narzędzie do rozwiązywania problemów przepustowości infrastrukturalnej. W świetle preambuły tego rozporządzenia należy zgodzić się, iż głównym jego celem było określenie zasad korzystania z przeciążonych portów, których infrastruktura nie pozwala na zaspokojenie

²⁰ Podpisana przez Prezydenta w dniu 15.07.2011 r., na dzień 21.07.2011 jeszcze nieopublikowana.

²¹ Por. art. 1 ust. 1 rozporządzenia 1008/2008.

nie popytu na usługi tego portu. Jednak rozporządzenie odnosi się również do ograniczeń środowiskowych. Jego art. 3 ust. 3 wyraźnie stanowi, iż analiza przepustowości powinna uwzględniać wszelkie braki w przepustowości, w tym ograniczenia środowiskowe. Należy też zauważyć, że podręcznik IATA dotyczący koordynacji²² wymienia ograniczenia środowiskowe na równi z elementami infrastruktury, jako czynnik wpływający na przepustowość lotniska. Tak więc nawet jeśli ograniczenia środowiskowe (w szczególności normy hałasowe dla pory nocnej) stanowią jedyny problem z przepustowością, zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia 95/93 dotyczące wprowadzenia koordynacji i ustanowienia koordynatora. Do ograniczeń środowiskowych nie da się jednak wprost zastosować art. 3 ust. 5 rozporządzenia 95/93, zgodnie z którym port lotniczy wyznacza się jako koordynowany, jeśli braki w przepustowości są na tyle poważnego rodzaju, iż port lotniczy nie może zapobiec znacznym opóźnieniom oraz nie ma możliwości rozwiązania tych problemów w krótkim czasie. Ograniczenia środowiskowe nie zawsze bowiem będą powodować opóźnienia. W przypadku ograniczeń środowiskowych polegających na ustanowieniu określonego poziomu (limitu) hałasu, którego w ustalonym przedziale czasowym (np. w ciągu doby) nie można przekroczyć, należy przyjąć, w świetle art. 3 ust. 5 rozporządzenia 95/93, iż port powinien być skoordynowany, jeśli istnieją poważne przekroczenia norm środowiskowych i nie ma możliwości rozwiązania tego problemu w krótkim czasie.

1.6. Lokalne wytyczne w sprawie ograniczeń hałasowych

W przypadku wprowadzenia, z powodu ograniczeń hałasowych, koordynacji na polskim lotnisku i wyznaczenia koordynatora stanie on przed postawionym powyżej pytaniem, w jaki sposób doprowadzić do zgodności emisji hałasu z ustanowionymi normami. Jeśli uszczegółowienie ograniczenia hałasowego nie leży w gestii ani organów państwowych²³ ani zarządzającego, to czy może dokonać tego koordynator? Rozporządzenie 95/93 daje – moim zdaniem – odpowiedź na powyższe pytanie. Zgodnie z art. 5 rozporządzenia wśród zadań komitetu koordynacyjnego jest m.in. składanie propozycji lokalnych wytycznych do przydziałów czasu na start lub lądowanie, które uwzględniałyby między innymi ewentualne kwestie środowiskowe, jak przewidziano w art. 8 ust. 5. Artykuł 8 ust. 5 tego rozporządzenia stanowi, że „koordynator uwzględni również dodatkowe reguły i wytyczne ustanowione na całym świecie lub na terytorium Wspólnoty przez branżę transportu lotniczego, jak również lokalne wytyczne zaproponowane przez komitet koordynacyjny i zatwierdzone przez Państwo Członkowskie lub inny właściwy organ odpowiedzialny za dany port lotniczy, pod warunkiem, że takie reguły i wytyczne nie mają wpływu na niezależny status koordynatora, są zgodne z prawem wspólnotowym i mają na celu bardziej efektywne wykorzystanie przepustowości portu lotniczego”. Jeśli zatem obowiązujące w stosunku do polskiego lotniska normy środowiskowe są zbyt ogólne do bezpośredniego zastosowania przez koordynatora, wobec braku innego kompetentnego organu w tym zakresie, powinny one być sporządzone przez komitet koordynacyjny i zatwierdzone przez Prezesa ULC, który zgodnie z art. 21 ust. 2a Prawa lotniczego wykonuje uprawnienia państwa członkowskiego wynikające z rozporządzenia 95/93. Należy zauważyć, że analogiczna sytuacja ma miej-

²² IATA *Worldwide Scheduling Guidelines*, 2011, pkt. 1.1.

²³ Należy przyjąć, iż parametry koordynacyjne określone przez państwo członkowskie zgodnie z art. 6 rozporządzenia 95/93 zawierają jedynie informację o ograniczeniach hałasowych, lecz nie przedstawiają rozwiązań w zakresie odpowiadających im ograniczeń operacyjnych.

sce np. na lotniskach angielskich, gdzie Ministerstwo Transportu określa dla lotniska limit (dopuszczalny poziom) hałasu (*noise quota*). Sposób rozdzielania tego limitu określony jest w lokalnych wytycznych (*local rule*), ustalonych przez komitet koordynacyjny²⁴. Wydaje się, iż na gruncie prawa polskiego lokalne wytyczne mogą jedynie określać zasady rozdziału operacji w ramach limitów hałasowych pomiędzy wszystkich zainteresowanych. Na mocy lokalnych wytycznych nie można zaś np. zakazać określonego rodzaju operacji w porze nocnej (lub zezwolić wyłączenie na określone operacje), ani też zakazać korzystania z lotniska przez określone statki powietrzne.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, iż przepisy prawa polskiego nie zawierają luki, która uniemożliwiałaby wprowadzenie ograniczeń w eksploatacji lotniska przez samoloty inne niż marginalnie zdolne. Można jedynie stwierdzić, iż bardzo ubogi jest wybór środków, które można zastosować celem redukcji hałasu związanego z działalnością lotniska. Dodatkowo dostępne środki wiążą się z koniecznością wprowadzenia koordynacji rozkładów lotów (generującej dodatkowe koszty) w przypadku, gdy popyt na usługi lotniskowe powoduje przekraczanie norm hałasowych.

2. Dostęp do infrastruktury lotniska w celu wykonywania obsługi naziemnej – zagadnienie scentralizowanej infrastruktury

2.1. Wprowadzenie

Dyrektywa 96/67/WE z 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty²⁵ wprowadza zasadę, iż każdy agent obsługi naziemnej (lub użytkownik wykonujący własną obsługę naziemną), o ile zgodnie z prawem krajowym jest dopuszczony do działalności na lotnisku, ma dostęp do infrastruktury lotniska w zakresie niezbędnym do wykonywania obsługi naziemnej²⁶. Z drugiej strony zarządzający lotniskiem ma prawo do pobierania opłaty za dostęp do tej infrastruktury.

Szczególna regulacja dotyczy tzw. scentralizowanej infrastruktury, tj. elementów infrastruktury lotniska wykorzystywanej do świadczenia usług obsługi naziemnej, których złożoność, koszt lub wpływ na środowisko nie pozwala na ich podział lub powielenie²⁷. Dyrektywa przewiduje, iż państwa członkowskie mogą zastrzec dla organu zarządzającego portem lotniczym lub dla innego organu zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą a podmioty wykonujące obsługę naziemną mogą zostać zobowiązane do korzystania z tej infrastruktury (w tym sensie, iż nie mogą korzystać z własnych urządzeń służących temu samemu celowi). Powyższa zasada jest niezwykle istotna dla zarządzającego lotniskiem, który inwestując w infrastrukturę lotniska służącą obsłudze naziemnej oczekuje, iż będzie ona wykorzystywana przez użytkowników, co usprawni działanie lotniska a – z drugiej strony – pozwoli na zwrot nakładów na infrastrukturę.

²⁴ Zob. np. *Heathrow night movement and quota allocation procedures*, dostępne na stronie www.acl-uk.org.

²⁵ Dz. Urz. WE L 373 z 31.12.1991, str. 21; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, s. 270.

²⁶ Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z pkt. 40 wyroku ETS z dnia 18 października 2003 w sprawie C-363/01 *Flughafen v. Lufthansa* dostęp do urządzeń (*access to installations*) należy rozumieć jako dostęp do infrastruktury i wyposażenia lotniska. Jako iż wyposażenie lotniska można uznać za element jego infrastruktury uprawnione jest określenie „dostęp do infrastruktury”, zob. też pkt. 34 wyroku ETS z dnia 14.7.2005 r., C-386/03 *Komisja v. Niemcy*.

²⁷ Zob. art. 8 dyrektywy 96/67/WE oraz art. 2 pkt. 23 ustawy Prawo lotnicze wprowadzony ustawą z dnia 30.06.2011 r.

2.2. Wyodrębnienie scentralizowanej infrastruktury

Na wstępie należy stwierdzić, iż na gruncie prawa polskiego wyodrębnienie scentralizowanej infrastruktury przez zarządzającego ma istotne znaczenie jedynie wówczas, gdy zarządzający zamierza zobowiązać użytkowników do korzystania z tej infrastruktury. W przeciwnym wypadku wyodrębnianie scentralizowanej infrastruktury wydaje się bezprzedmiotowe. Nie ma wtedy znaczenia wspomniany powyżej przepis dyrektywy 96/67 w zakresie, w jakim stanowi, iż państwo członkowskie może zastrzec dla zarządzającego portem lotniczym (lub dla innego organu²⁸) zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą. Oczywiście jest bowiem, że zarządzający lotniskiem zarządza posiadaną przez siebie infrastrukturą, w tym scentralizowaną, i jakiegokolwiek „zastrzeżenie” państwa członkowskiego niewiele tu zmienia.

Podstawowym warunkiem zakwalifikowania elementu infrastruktury do infrastruktury scentralizowanej jest wykorzystywanie jej do obsługi naziemnej. Po drugie, ze względu na złożoność, koszt lub wpływ na środowisko, elementy te nie mogą być powielane lub podzielone. Przez podział lub powielenie należy rozumieć wprowadzenie tak drugiej identycznej, jak i innej infrastruktury lub urządzeń służących temu samemu celowi²⁹. Dziwić może, iż wśród przesłanek wyodrębnienia scentralizowanej infrastruktury dyrektywa nie wymienia kwestii bezpieczeństwa. Należy jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 17 dyrektywy 96/67 kwestię bezpieczeństwa pozostawia się państwom członkowskim, które same powinny ją uwzględnić przy implementacji dyrektywy. Niestety, definicja scentralizowanej infrastruktury, zawarta w art. 2 pkt 22 Prawa lotniczego, wprowadzona ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r., wiernie odzwierciedla art. 8 dyrektywy 96/67/WE, nie odnosząc się do kwestii bezpieczeństwa. W związku z powyższym kryterium złożoności należy rozumieć szeroko, tak aby obejmowało również bezpieczeństwo operacji na lotnisku.

Dyrektywa 96/67/WE wymienia przykładowo (w art. 8) następujące elementy scentralizowanej infrastruktury: „sortowanie bagażu, odladzanie, uzdatnianie wody lub systemy dystrybucji paliwa”. Poza tymi elementami, do scentralizowanej infrastruktury zarządzający zaliczają najczęściej takie elementy, jak pomosty pasażerskie, stacje zasilania w energię elektryczną, stacje paliw, systemy odpraw, dostawę wody i odprowadzanie ścieków, marshalling (tj. prowadzenie statku powietrznego na ziemi) oraz transport autobusowy pasażerów³⁰.

²⁸ Nie będę w niniejszej pracy poruszał ciekawego tematu scentralizowanej infrastruktury należącej do podmiotu innego niż zarządzający, por. § 38 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych..

²⁹ Uznając np. za element scentralizowanej infrastruktury system paliwowy zarządzający może nakazać korzystanie z tego systemu z wyłączeniem dystrybucji paliwa cysternami.

³⁰ Por. Airport Research Center, *Study on the Impact of the Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007, Final Report* 2009, s. 113–114, www.ec.europa.eu/transport/air, oraz SH&E, *EU Ground Handling Study, Final Report 2002*, s. 38, www.ec.europa.eu/transport/air Zgodnie z § 32 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych scentralizowana infrastruktura może obejmować w szczególności:

- 1) jednolity system odpraw pasażerów i bagażu wraz z wyposażeniem tego systemu;
- 2) taśmociągi służące do transportu bagażu wewnątrz terminalu portu lotniczego;
- 3) instalacje dostawy wody pitnej i odprowadzania ścieków;
- 4) płyty przeznaczone do odladzania samolotów wraz z systemem utylizacji odpadów powstających w wyniku odladzania;
- 5) pomieszczenia sortowania bagażu wraz z taśmociągami dla bagażu pasażerów odlatujących i przylatujących;
- 6) centralny system dystrybucji paliwa;
- 7) systemy łączności naziemnej;
- 8) system informacji lotniskowej.

Analiza przepisów dyrektywy oraz przyjęta praktyka w zakresie wyodrębniania scentralizowanej infrastruktury prowadzi do wniosku, iż przez elementy scentralizowanej infrastruktury rozumie się nie tylko infrastrukturę w postaci środków trwałych, tj. obiektów i urządzeń, lecz także usługi związane z tymi środkami. Dyrektywa wśród ewentualnych elementów scentralizowanej infrastruktury wymienia **sortowanie** bagażu, **odładanie** i **uzdatnianie** wody a nie **sortownie** bagażu oraz **infrastrukturę i urządzenia do odładania i uzdatniania** wody. Również, na przykład, w zakresie pomostów pasażerskich, transportu autobusowego, stacji zasilania w energię lub dostawę wody zarządzający może uznać, w szczególności ze względów organizacyjnych, technologicznych lub bezpieczeństwa³¹, iż wykorzystywana przez użytkowników musi być nie tylko jego infrastruktura, lecz w pewnym zakresie także usługi jego pracowników. Innymi słowy, zarządzający lotniskiem, wyodrębniając elementy scentralizowanej infrastruktury może zastrzec, jeśli posiada stosowne uzasadnienie³², iż pozostaje ich wyłącznym operatorem. Przykładowo, trudno sobie wyobrazić, aby zarządzający oddał poszczególnym agentom handlingowym pomieszczenia sortowni bagażu do świadczenia przez nich usług w zakresie bagażu przez nich obsługiwanego. Konieczny jest, przynajmniej na Lotnisku Chopina, jeden operator, który obsługuje bagaż dostarczany przez wszystkie podmioty wykonujące obsługę naziemną. W przypadku np. rękawów pasażerskich możliwe są różne rozwiązania w zależności od infrastruktury i zasad obsługi przewoźników na danym lotnisku. Należy jednak pamiętać, że w przypadku udostępnienia rękawów agentom handlingowym należy je udostępnić z uwzględnieniem obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących kryteriów³³. Na Lotnisku Chopina obowiązek korzystania z elementu scentralizowanej infrastruktury, jakim są rękawy pasażerskie, nie polega, jak na razie, na zakazie transportu autobusowego, lecz na obowiązku korzystania z pracowników PPL przy podłączaniu statku powietrznego do rękawa. Nawet jeśli operowanie elementami scentralizowanej infrastruktury przez zarządzającego lotniskiem prowadzi do bezpośredniego wykonania usługi handlingowej na rzecz użytkownika lotniska (jak w przypadku podłączania rękawów pasażerskich), to jednak należy przyjąć, iż działania te wykonywane są w ramach zarządzania scentralizowaną infrastrukturą³⁴. Zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą wykonywane jest w ramach zarządzania lotniskiem, a zatem nie jest konieczne odrębne zezwolenie na podstawie art. 173 ust. 1 pkt 2 Prawa lotniczego na wykonywanie obsługi naziemnej.

2.3. Wprowadzenie obowiązku korzystania ze scentralizowanej infrastruktury

Ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany ustawy – Prawo lotnicze wprowadzono w art. 180 Prawa lotniczego ustęp 5, zgodnie z którym Prezes ULC może, w drodze decyzji administracyjnej, zobowiązać podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej na rzecz osób trzecich oraz przewoźników lotniczych wykonujących własną obsługę naziemną do korzystania ze scentralizowanej infrastruktury „w przypadku, gdy złożoność, koszty lub wpływ na środowisko naturalne scentralizowanej infrastruktury wyko-

³¹ Także, teoretycznie, względów finansowych i ochrony środowiska.

³² Uzasadnienie nie może się ograniczać do kwestii „ograniczenia dysponowanej powierzchni lub przepustowości”, gdyż wówczas zastosowanie powinien znaleźć art. 179 Prawa lotniczego.

³³ Por. § 33 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz. U. Nr 83, poz. 695).

³⁴ Na gruncie języka polskiego trudno zaliczyć usługi do „infrastruktury”, proponuję zatem zaliczenie ich do „zarządzania infrastrukturą”.

rzystywanej do świadczenia usług obsługi naziemnej nie pozwalają na jej podział lub podwojenie³⁷. Na etapie prac legislacyjnych PPL był przeciwny powyższemu rozwiązaniu, które stanowi znaczne utrudnienie dla zarządzającego lotniskiem przy gospodarowaniu scentralizowaną infrastrukturą. PPL stał na stanowisku, iż w zgodzie z art. 8 dyrektywy 96/67 będzie przepis, zgodnie z którym zarządzający samodzielnie może zobowiązać użytkowników scentralizowanej infrastruktury do korzystania z niej³⁵. Należy zgodzić się z poglądem, iż w świetle art. 8 tej dyrektywy państwo powinno kontrolować poczynania zarządzającego w zakresie scentralizowanej infrastruktury, lecz nie byłoby – moim zdaniem – sprzeczne dyrektywą, gdyby była to kontrola następcza.

Artykuł 180 ust. 5 dyrektywy 96/67/WE, jak i poprzedzające go ustępy 3–4 wskazują, iż najpierw następuje wyodrębnienie scentralizowanej infrastruktury a potem ewentualnie decyzją Prezesa ULC w zakresie obowiązku korzystania z tej infrastruktury. Może się to wydawać sprzeczne z definicją scentralizowanej infrastruktury (art. 2 pkt. 23 Prawa lotniczego), do której należy brak możliwości jej podziału lub powielenia, a w konsekwencji obowiązek korzystania z niej przez podmioty wykonujące obsługę naziemną. Należy jednak zauważyć, iż zarządzający może wyodrębnić scentralizowaną infrastrukturę przekonując użytkowników do korzystania z niej bez ingerencji Prezesa ULC. Dopiero w przypadku sporu zarządzający może zwrócić się do Prezesa o wydanie decyzji na podstawie art. 180 ust. 5 Prawa lotniczego.

Zobowiązanie do korzystania ze scentralizowanej infrastruktury może dopuszczać możliwość korzystania z własnych urządzeń na określonych zasadach lub w określonych wypadkach. Z reguły zobowiązanie do korzystania ze scentralizowanej infrastruktury celem uniknięcia wątpliwości będzie musiało dokładnie określać, jakich urządzeń i na jakich zasadach użytkownik infrastruktury nie może jej używać. Na przykład, zobowiązanie do korzystania z rękawów pasażerskich, nie będzie stanowiło jedynie zakazu stawiania własnych rękawów przez agentów handlingowych (co jest w praktyce niemożliwe), lecz może być sformułowane jako zakaz dowożenia pasażerów autobusami do statków powietrznych o określonej charakterystyce.

3. Różnicowanie opłat lotniskowych w świetle dyrektywy 2009/12/WE

3.1. Wprowadzenie

Polska z pewnym opóźnieniem (termin minął 15 marca 2011 r.) będzie wdrażać dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych³⁶. Dyrektywa 2009/12/WE wprowadza stosowaną już w Polsce zasadę³⁷, iż opłaty za usługi lotniskowe mają być kalkulowane na podstawie poniesionych kosztów świadczenia tych usług. Zasadę tę wprowadza w sposób niezwykle delikatny, co niewątpliwie wynikało z kompromisu pomiędzy różnymi stanowiskami państw

³⁵ ULC w zestawieniu uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo lotnicze przygotowanych dla Komisji Infrastruktury w ten sposób odniósł się do postulatu PPL: *Rozwiązanie przyjęte w ustawie jest de facto wyrażeniem idei Dyrektywy 96/67 tylko w skróconej wersji – zgodnie z Dyrektywą Prezes ULC musiałby zastrzec (decyzją) zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą dla jednego podmiotu, a ten mógłby zobowiązać użytkowników. Tak czy owak decyzja by była, a praktyczniejsze jest i lepsze dla zarządzającego – bezpośrednie zobowiązanie nałożone na użytkowników przez administrację.*

³⁶ Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009, s. 11

³⁷ Por. § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. U. Nr 103, poz. 1083)

członkowskich UE³⁸. Dyrektywa nie nakazuje wprost, aby wprowadzić podstawę kosztową do przepisów krajowych. Odwołuje się jedynie w preambule (pkt. 9) do przyjętej w 2004 r. polityki ICAO³⁹ („która obejmuje między innymi zasady powiązania opłat z kosztami świadczenie usług”) oraz przewiduje w art. 7 obowiązek zarządzających do przedstawiania w trakcie konsultacji z przewoźnikami kosztów związanych ze świadczonymi przez lotnisko usługami.

Z zasady powiązania wysokości opłat z kosztami wynika, iż za taką samą usługę powinna być pobierana taka sama opłata. Zasada ta jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy 2009/12/WE miała zastosowanie do lotnisk na podstawie ogólnych zasad europejskiego prawa konkurencji, w szczególności zakazu dyskryminacji⁴⁰. Jedno z podstawowych pytań, jakie wiąże się z powyższą regułą, dotyczy zasad różnicowania opłat lotniskowych. Kwestia ta, a w szczególności zagadnienie zniżek i rabatów, była – jak wynika z orzeczeń ETS i decyzji Komisji – przedmiotem kontrowersji na gruncie ogólnych zasad prawa europejskiego⁴¹. Lotniska co do zasady kwalifikowane są bowiem jako podmioty mające pozycję dominującą na rynku, a zatem szereg zwykłych działań biznesowych w przypadku lotniska może być uznanych za nadużycie pozycji dominującej. Dyrektywa odnosi się do zagadnienia różnicowania opłat w art. 3 i 10, co niewątpliwie rozjaśnia w pewnym stopniu stan prawny w tym zakresie.

3.2. Różnicowanie opłat ze względu na koszt, jakość i zakres usługi

Różnicowanie opłat ze względu na koszt, jakość lub zakres usług wyraźnie dopuszcza art. 10 dyrektywy 2009/12 („Różnicowanie usług”). Przykładem różnicowania ze względu tak na jakość lub zakres, jak i na koszt usług były niższe opłaty na Lotnisku Chopina za korzystanie ze skromniejszego terminala Etiuda w stosunku do opłat za korzystanie z głównego terminala. Terminal Etiuda oferował usługi o niższej jakości, węższym zakresie, ale również koszt świadczenia tych usług był mniejszy.

Za różnicowanie opłat ze względu na koszt usługi należy uznać podstawową, powszechnie stosowaną i zalecaną przez ICAO formę różnicowania opłat, tj. uzależnianie jej wysokości od masy startowej statku powietrznego. Cięższe statki bardziej zużywają pas startowy tak ze względu na swój ciężar, jak i na dłuższy odcinek pasa niezbędnego do startu i lądowania. Dłuższy jest też czas, jaki lotnisko poświęca na obsługę większego statku powietrznego ze względu na określone minima separacji pomiędzy operacjami⁴².

Często spotykaną zniżką jest mniejsza opłata za oddalone miejsca postojowe, co należy uznać za różnicowanie ze względu na jakość usługi. Koszt i zakres usługi nie różnią się tu od usługi polegającej na oferowaniu bliższych miejsc postojowych.

Za zniżkę opartą na kosztach i zakresie usług należy uznać stosowaną powszechnie zniżkę dla pasażera tranzytowego, który w mniejszym zakresie korzysta z terminala niż pasażer wchodzący do terminala z zewnątrz.

³⁸ Por. D. Kaliński, *Opłaty lotniskowe* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych...*, s. 206.

³⁹ ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082.

⁴⁰ Por. teza 4 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v. KE* (Zb. Orz. 2001, s. I-2613).

⁴¹ Na temat stosowania ogólnych zasad prawa konkurencji w zakresie ustalania opłat lotniskowych zob. A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzającego portami lotniczymi* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych...*, s. 96 i n.

⁴² Por. *Heathrow Airport Structure of Aeronautical Charges, Decision Document 2010*, s. 9, www.heathrowairport.com.

3.3. Loty krajowe i międzynarodowe

Za uzasadnioną kosztowo należy uznać różnicę pomiędzy opłatą za pasażera strefy Schengen i strefy non-Schengen ze względu na dodatkowe koszty związane z kontrolą graniczną pasażera strefy non-Schengen. Poza powyższą podstawą brak jest uzasadnienia kosztowego dla różnic pomiędzy opłatami lotniskowymi za loty krajowe i międzynarodowe. Do końca lat dziewięćdziesiątych różnice w opłatach za loty krajowe i międzynarodowe były w UE dość powszechnie stosowane. Komisja wszczęła szereg postępowań przeciwko państwom członkowskim UE w związku z tą praktyką⁴³. Nikomu, mimo starań państw członkowskich, nie udało się dowieść różnicy kosztowej pomiędzy lotami krajowymi i zagranicznymi. Różnicowanie lotów wewnątrzspółnotowych krajowych i zagranicznych ETS uznał za naruszenie wolności świadczenia usług, jak również za stosowanie niejednorodnych warunków transakcji z kontrahentami⁴⁴. Za niezgodne z prawem europejskim uznane zostało nie tylko wyraźne różnicowanie opłat za loty krajowe i międzynarodowe. W wyroku z dnia 6 lutego 2003 r.⁴⁵ ETS stwierdził również naruszenie zasady swobody świadczenia usług poprzez nałożenie przez Grecję podatku od pasażera wyższego w locie przekraczającym 750 km niż w lotach krótszych, które z reguły były lotami krajowymi.

Należy również zauważyć, iż w wyroku z dnia 17 grudnia 2010 r.⁴⁶ Sąd Apelacyjny w Warszawie, utrzymując w mocy wyrok SOKiK z 27.10.2009 r.⁴⁷, uznał różnicowanie przez PPL do 2005 r. opłat za loty międzynarodowe i krajowe za nadużywanie pozycji dominującej poprzez stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, zakazanych na gruncie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów prawa konkurencji⁴⁸. Sąd Apelacyjny stwierdził w uzasadnieniu wyroku, iż „nie może być aprobowane stosowanie zróżnicowanych wysokości opłat wobec własnych kontrahentów, poza tym tylko przypadkiem, gdy ma ono swoje uzasadnienie ekonomiczne, w szczególności wynika z różnych kosztów sprzedaży towarów czy usług. Konsekwencją pobierania niższych opłat jest to, że dany kontrahent sam również może pobierać niższe opłaty od odbiorców swoich usług. Takiej uprzywilejowanej (czy komfortowej) sytuacji nie zyskiwał ten, kto uiszczal na rzecz zarządzającego lotniskiem wyższe opłaty”.

3.4. Modulowanie opłat lotniskowych

W art. 3 dyrektywy 2009/12 odnoszącym się do zasady niedyskryminacji przyjęto możliwość „modulowania” (*modulation*) opłat lotniskowych z poszanowaniem zasady niedyskryminacji oraz na podstawie adekwatnych, obiektywnych i przejrzystych kryteriów. Modulowanie opłat to nic innego jak ich różnicowanie, jednak ze szczególnych względów. Dyrektywa dopuszcza w art. 3 modulowanie (różnicowanie) opłat ze względu na kwestie interesu publicznego i ogólnego, w tym kwestie środowiskowe. Co do kwestii środowiskowych sprawa wydaje się klarowna. Można np. zwiększać opłaty lotniskowe celem zmniejszenia hałasu związanego z działalnością lotniska w określo-

⁴³ W tym przeciwko Portugalii zakończonej wyrokiem ETS z 29 marca 2001 r. C-163/99. Por. też decyzja KE z 28 czerwca 1995 r. nr 95/364/WE, *Brussels National Airports*, decyzja KE z 26.07.2000 r. nr 2000/521/WE, *AENA*.

⁴⁴ Por. teza 4 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v. KE*.

⁴⁵ W sprawie C-92/0, *Georgios Stylianakis v. Elliniko Dimosio*.

⁴⁶ sygn. VI Aca 427/10, nie publ.

⁴⁷ sygn. XVII AmA 126/08, *Dz.Urz.UOKiK 2010/1/5*.

⁴⁸ *Dz.U.* z 2005, Nr 244, poz. 2080 j.t.

nych porach dnia, w szczególności w godzinach nocnych lub też celem pokrycia dodatkowych kosztów lotniska związanych z emisją hałasu. W tym samym celu można również nakładać większe opłaty na statki najgłośniejsze. Należy jednak dodać, iż zgodnie z pkt. 38 Polityki ICAO w sprawie opłat lotniskowych, do której odnosi się dyrektywa w preambule, zwiększone opłaty dla określonych rodzajów statków powietrznych nie mogą być zaporowe i *de facto* uniemożliwiać operacji określonych rodzajów statków. Zastrzeżenie to jest zgodne z dyrektywą 2002/30/WE, w świetle której, co zastało przedstawione powyżej, ograniczenia operacyjne z powodu hałasu powinny być wprowadzane przez państwa członkowskie, a nie przez same lotniska, np. za pomocą opłat lotniskowych.

Jakie mogą być inne względy interesu publicznego i ogólnego umożliwiające modulowanie opłat? W słowniczku stanowiącym załącznik nr 3 do Polityki ICAO „modulowane opłaty” zostały zdefiniowane, jako opłaty dostosowane do czasu lub sytuacji, w której korzysta się z infrastruktury lub określonych usług (np. godziny szczytu/poza szczytem, zagęszczenie ruchu lotniczego, względy hałasowe i jakości powietrza na danym terenie). W podobny sposób należy rozumieć modulowanie opłat na gruncie dyrektywy 2009/12/WE, nie tylko z tego względu, iż dyrektywa odwołuje się w preambule do Polityki ICAO w sprawie opłat lotniskowych. Należy zauważyć, że uzupełnienie art. 3 projektu dyrektywy o możliwość różnicowania opłat ze względu na interes publiczny zaproponowała Komisja Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego⁴⁹ (początkowo ten rodzaj różnicowania określono jako „*adjustments to charges*”, dopiero na dalszym etapie prac legislacyjnych pojawił się termin „*modulation*”). W uzasadnieniu tej poprawki Komisja Transportu i Turystyki PE stwierdziła, iż „należy umożliwić państwom członkowskim wprowadzenie zasad dostosowywania (*adjusting*) opłat lotniskowych, zwłaszcza z powodów związanych z ochroną środowiska naturalnego (opłata hałasowa, regulowanie ruchu) lub zagospodarowaniem terenu. Jak się jednak wydaje, na gruncie prawa polskiego trudno zastosować różnicowanie opłat ze względu na zagospodarowanie terenu. Niewątpliwie realne jest natomiast wykorzystanie możliwości różnicowania opłat w celu rozładowania godzin szczytu. Rozładowanie to ma istotne znaczenie operacyjne i gospodarcze dla zarządzającego i może pozwolić na uniknięcie wprowadzenia koordynacji rozkładów lotów. Z drugiej strony ma ono znaczenie także dla interesu ogólnego. Zbyt duże natężenie ruchu w określonych godzinach powoduje opóźnienia, a także niekorzystnie wpływa na środowisko naturalne ze względu na emisję hałasu i spalin przez samoloty oczekujące na możliwość lądowania. Rozładowanie ruchu w godzinach szczytu wpływa również pozytywnie na bezpieczeństwo operacji lotniczych.

3.5. Inne kryteria różnicowania opłat

Artykuł 10 dyrektywy 2009/12/WE odnosi się co do zasady do różnicowania usług i związanej z nim możliwości różnicowania opłat. Należy jednak zauważyć, iż przepis ten umożliwia nie tylko różnicowanie opłat ze względu na jakość, zakres i koszt usług, ale również z uwagi na „jakikolwiek inne obiektywne i przejrzyste przesłanki”. Nie wydaje się, aby powyższy fragment odnosił się także do różnicowania opłat, będącego pochodną różnicowania oferowanych usług. Jakże to bowiem powiązane z różnicowaniem usług inne kryteria, niż jakość, zakres i koszt mogłyby tu wchodzić w grę? Warto

⁴⁹ Sprawozdanie z 10 grudnia 2007, A6-0497/2007.

przyjrzeć się historii powstania tego przepisu. W pierwotnej wersji przedstawionej przez Komisję⁵⁰ dotyczył on (był to wówczas art. 8) wyłącznie różnicowania opłat stosownie do zakresu i jakości zróżnicowanych usług. Komisja Transportu i Turystyki PE zaproponowała znaczne rozbudowanie tego przepisu⁵¹. Miał on odnosić się do modulowania opłat, jak również do udzielania zniżek. Propozycja Komisji Transportu odnosiła się np. do możliwości przyznawania zniżki za nowe połączenia m.in. pod warunkiem, że będzie ona zgodna z prawem konkurencji UE. W preambule zawarto ponadto odniesienie, w kontekście różnicowania opłat, do wspierania rozwoju regionalnego. Ostatecznie zrezygnowano z tak rozbudowanej regulacji w zakresie różnicowania opłat w art. 8 (obecnie 10)⁵². Kwestię modulowania opłat pozostawiono wyłącznie w art. 3, zaś zagadnienie innego różnicowania opłat niż wynikające z zakresu, kosztów lub jakości świadczonych usług ograniczono do powyżej cytowanego stwierdzenia, iż możliwe jest różnicowanie opłat w oparciu o „jakiegokolwiek inne obiektywne i przejrzyste przesłanki”. Powyższa wzmianka dotycząca przebiegu procesu legislacyjnego wskazuje, iż zgodnie z art. 10 dyrektywy różnicowanie opłat może wynikać z innych względów niż interes publiczny lub też różnice w zakresie usług, za jakie pobierana jest opłata. W szczególności powyższa możliwość może dotyczyć zachęt o charakterze ekonomicznym (np. rabatów ilościowych lub wspomnianych zniżek za otwarcie nowej trasy). Ograniczeniem przy wprowadzaniu zniżek i rabatów są oczywiście przepisy wspólne reguły konkurencji UE. Do zasady niedyskryminacji artykuł 10 dyrektywy 2009/12/WE odwołuje się wprost kwestia zniżek ilościowych bywała już przedmiotem decyzji KE i orzeczeń ETS⁵³. Okazało się, iż trudno przy stosowaniu tego rodzaju rabatów spełnić wymóg niedyskryminacji. Z pewnością wymogu tego nie spełniają rabaty oparte na kilku progach, których przekroczenie łączy się ze znaczną obniżką opłat lotniskowych⁵⁴. Co do zasady ETS uznaje, iż podmiot o pozycji dominującej może przyznawać rabaty proporcjonalne, rosnące liniowo w stosunku do obrotów konkurenta, co uzasadnione jest korzyściami efektu skali⁵⁵. W przypadku usług lotniskowych znalezienie ekonomicznych podstaw takich rabatów jest jednak trudne. Jakie bowiem wymierne korzyści daje zarządzającemu okoliczność, iż określona wartość obrotu przypada na jednego przewoźnika, a nie na np. dziesięć. Koszty obsługi samolotu i pasażerów są w obu wypadkach takie same. Łatwiejsze fakturowanie usług ma bowiem zdaniem KE marginalne znaczenie i nie jest wystarczającą przesłanką do różnicowania opłat⁵⁶. Brak uzasadnienia ekonomicznego oznaczać będzie, iż za tę samą usługę różne podmioty będą płacić inną stawkę bez obiektywnej przyczyny, co może być, w zależności od sytuacji, zakwalifikowane jako dyskryminacja.

Tak wspomniany proces legislacyjny, jak i ostateczna treść dyrektywy wskazują, iż w świetle dyrektywy za dopuszczalną, co do zasady, należy uznać zniżkę za otwarcie nowej trasy. Zasada niedyskryminacji musi być oczywiście zachowana. Ani treść zniżki,

⁵⁰ COM (2006) 820 final.

⁵¹ Sprawozdanie z 10 grudnia 2007, A6-0497/2007.

⁵² Pozostał za to zapis w preambule (pkt. 7), zgodnie z którym „zachęt do otwierania nowych tras mających na celu między innymi rozwój regionów o niekorzystnych warunkach gospodarczych lub regionów najbardziej oddalonych należy udzielać wyłącznie zgodnie z prawem wspólnotowym.

⁵³ Por. A. Jurkowska, *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzającego...*, s. 96 i n.

⁵⁴ Por. teza 5 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v. KE*.

⁵⁵ Por. teza 5 wyroku ETS w sprawie C-163/99 *Portugalia v. KE*.

⁵⁶ Por. pkt. 16 decyzji Komisji z 28 czerwca 1995 r., *Brussels National Airports*.

ani jej zastosowanie w określonej sytuacji danego lotniska⁵⁷ nie może zatem prowadzić do tego, aby jedynie niektórzy użytkownicy mogli z tej niżki skorzystać.

Na gruncie prawa europejskiego dopuszczalność każdej niżki należy rozpatrywać indywidualnie. Pomocne mogą być zasady ICAO, do których odnosi się dyrektywa w preambule. Zgodnie z pkt. 31 v) Polityki ICAO w sprawie opłat lotniskowych różnicowanie opłat nie może, co do zasady, prowadzić do ponoszenia kosztów usług świadczonych na rzecz jednych użytkowników przez innych użytkowników. Jeśli różnicowanie ma na celu skłonienie przewoźników do poszerzenia swojej oferty, może być stosowane jedynie czasowo (*if the purpose is to attract and/or retain new air services, they are offered only on a temporary basis*). Niestety Polityka ICAO nie daje żadnych wskazówek, jaki okres obowiązywania niżki można uznać za „czasowy”. W praktyce można bowiem spotkać niżki obowiązujące np. 5 lat, co budzi wątpliwości co do ich czasowego charakteru.

4. Podsumowanie i wnioski

1. Analiza artykułów 71a–71e Prawa lotniczego stanowiących implementację dyrektywy 2002/30/WE z dnia 26 marca 2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty może prowadzić do wniosku, iż implementacja dyrektywy jest niepełna, gdyż polskie Prawo lotnicze nie reguluje kwestii ograniczeń dla statków spełniających normy ICAO w zakresie emisji hałasu – innych niż marginalnie zgodne. Analiza krajowych przepisów Prawa ochrony środowiska oraz Rozporządzenia 95/93/EWG w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych wspólnoty pozwala jednak przyjąć, iż przepisy prawa polskiego nie zawierają luki, która uniemożliwiałaby wprowadzenie ograniczeń w eksploatacji lotniska przez samoloty inne niż marginalnie zgodne. Ograniczeniem takim są bowiem dopuszczalne poziomy hałasu ustalone na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska, które mogą zostać zmodyfikowane poprzez wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla danego lotniska. Jeśli popyt na usługi lotniska wiąże się z przekroczeniem norm hałasowych, konieczne jest wprowadzenie koordynacji rozkładów lotów; przepisy prawa polskiego nie przewidują wprowadzenia ograniczeń operacyjnych, które mogłyby zmniejszyć ruch na lotnisku bez konieczności dzielenia dostępnej puli czasów na starty i lądowania (slotów), np. ograniczeń polegających na całkowitym zakazie operacji najgłośniejszych statków w porze nocnej). Po wprowadzeniu koordynacji szczegółowe zasady przydziału slotów ustalone być powinny przez komitet koordynacyjny i zatwierdzone przez Prezesa ULC. Przeprowadzona analiza stanu prawnego potwierdza stanowisko, iż jedynym dostępnym środkiem na utrzymanie dopuszczalnych poziomów hałasu na Lotnisku Chopina w porze nocnej (poza mało realnym samoograniczeniem się przewoźników i nieracjonalnym zamknięciem lotniska) jest wprowadzenie koordynacji rozkładów lotów.
2. W praktyce działania PPL pojawiła się wątpliwość, czy zarządzający lotniskiem, będąc operatorem scentralizowanej infrastruktury, wykonuje zadania zarządzają-

⁵⁷ Dyskryminacja ma charakter pośredni, gdy sama regulacja wprowadzająca podział ruchu nie zawiera dyskryminujących postanowień, lecz dyskryminujące skutki wynikają z jej zastosowania, por. decyzję KE nr 94/291/WE z 27.04.1994, *TAT Paris*.

cego lotniskiem, czy też agenta handlingowego. Analiza przepisów dyrektywy 96/67 i raportów odnoszących się do przyjętej w krajach europejskich praktyki prowadzi do wniosku, iż zarządzający lotniskiem – biorąc pod uwagę w szczególności względy organizacyjne, technologiczne lub bezpieczeństwa – może uznać, iż obowiązkowe dla podmiotów wykonujących obsługę naziemną jest korzystanie nie tylko z niektórych elementów infrastruktury lotniska, lecz również z obsługi tych elementów infrastruktury wykonywanej przez pracowników zarządzającego lotniskiem. Obsługę taką należy zakwalifikować jako zarządzanie scentralizowaną infrastrukturą wykonywaną przez zarządzającego lotniskiem, a nie jako działalność handlingową agenta obsługi naziemnej.

Wraz z wejściem w życie ustawy z 30 czerwca 2011 r. zmieniającej ustawę – Prawo lotnicze obowiązek korzystania ze scentralizowanej infrastruktury nakładany będzie na gruncie prawa polskiego w drodze decyzji Prezesa ULC. Nie oznacza to jednak, iż zarządzający nie może wyodrębnić scentralizowanej infrastruktury przez wydanie takiej decyzji. Zarządzający może bowiem bez ingerencji Prezesa ULC uzgodnić z podmiotami wykonującymi obsługę naziemną, iż nie będą oni korzystać z urządzeń służących temu samemu celowi (dublować lub powielać infrastrukturę). Dopiero w razie konfliktu w tym zakresie może on zwrócić się do Prezesa ULC o wydanie stosownej decyzji.

3. Należy pozytywnie ocenić zawartą w dyrektywie 2009/12/WE regulację w zakresie różnicowania opłat lotniskowych. Po pierwsze, w żaden sposób nie ogranicza ona możliwości różnicowania opłat przez zarządzających lotniskami w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie dyrektywy. Po drugie, wyjaśnia takie kwestie budzące uprzednio wątpliwości, jak możliwość modulowania opłat, czy też różnicowania ich w zależności od kosztów, zakresu i jakości oferowanych usług. Daje również możliwość różnicowania opłat na podstawie innych kryteriów w poszanowaniem zasad europejskiego prawa konkurencji. W trwającym procesie zmiany Prawa lotniczego mającym na celu implementację dyrektywy 2009/12/WE, PPL – jako jedyny w Polsce podmiot, do którego dyrektywa znajduje zastosowanie⁵⁸ – powinien czuwać, aby korzystne co do zasady zapisy dyrektywy w zakresie różnicowania opłat zostały implementowane bez istotnych zmian do krajowego porządku prawnego.

Literatura

- EU Ground Handling, Study, Final Report 2002*, s. 38 www.ec.europa.eu/transport/air.
- Gleave, Steer Davies, *Impact assessment of revisions to Regulation 95/93*; raport sporządzony na zlecenie KE w 2011 r., www.ec.europa.eu/transport/air.
- Heathrow Airport Structure of Aeronautical Charges, Decision Document 2010*, s. 9, www.heathrowairport.com.
- Heathrow night movement and quota allocation procedures*, dostępne na stronie www.acl-uk.org.
- ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082.
- Jurkowska A., *Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzającego portami lotniczymi* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych...*
- Kaliński D., *Opłaty lotniskowe* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych...*
- Komarnicki I., *Podział ruchu lotniczego między porty lotnicze* [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, Warszawa 2010.

⁵⁸ Zob. art. 1 ust. 2 dyrektywy.

Ograniczenia działalności powodującej hałas w portach lotniczych EU (Sprawozdanie na temat stosowania dyrektywy 2002/30/WE). Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 15.02.2008 r.

Piechota W., *Ochrona środowiska/hałas*, [w:] F. Czernicki, T. Skoczny (red), *Usługi portów lotniczych... Sound noise limits. Options for a uniform noise limiting scheme for EU airports*, Komisja Europejska 2005 www.ec.europa.eu/transport/air.

Study on the different aspects of Noise Limits at Airports, Final Report, Komisja Europejska 2004, www.ec.europa.eu/transport/air.

Study on the Impact of the Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996–2007. Final Report 2009, Airport Research Center www.ec.europa.eu/transport/air.

Worldwide Scheduling Guidelines, IATA 2011, pkt. 1.1.

Wanda Dzienkiewicz
(przy współpracy Krzysztofa Banaszka)*

ROZDZIAŁ IV

Regulacyjne uwarunkowania zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia

Wykaz skrótów

ANSP	instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej (<i>air navigation services provider</i>)
EASA	Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (<i>European Aviation Safety Agency</i>)
EUROCONTROL	Europejska Organizacja do Spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (<i>The European Organisation for the Safety of Air Navigation</i>)
ECAC	Konferencja Lotnictwa Cywilnego (<i>European Civil Aviation Conference</i>)
FAB	funkcjonalny blok przestrzeni powietrznej (<i>Functional Airspace Block</i>)
FIR	Rejon Informacji Powietrznej (<i>Flight Information Region</i>)
GNNS	Globalny system nawigacji satelitarnej (<i>Global Navigation Satellite System</i>)
ICAO	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (<i>International Civil Aviation Organization</i>)
SES	Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna (<i>Single European Sky</i>)
NSA	państwowa władza nadzorująca (<i>National Supervisory Authority</i>)
SESAR	<i>The Single European Sky ATM Research Programme</i>

* Wanda Dzienkiewicz jest pracownikiem, a Krzysztof Banaszek Prezesem Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

1. Wprowadzenie

Z uwagi na występujące w ostatnim okresie zagrożenia dla bezpieczeństwa operacji lotniczych, wynikłe bądź z woli człowieka, bądź z zakłóceń na linii człowiek–technika, albo będące skutkiem nieprzewidywanych zdarzeń przyrodniczych, wzrosła jeszcze bardziej rola bezpieczeństwa jako najważniejszego czynnika we wszystkich rodzajach działalności lotniczej. W ocenie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), która jest odpowiedzialna za zapewnienie bezpiecznego i zorganizowanego rozwoju międzynarodowego lotnictwa cywilnego w skali globalnej, przyszłość branży lotniczej może być uzależniona od zdolności utrzymania zaufania społeczeństwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa podróży.

Ustanowienie oraz utrzymanie wysokiego i ujednoliconego poziomu bezpieczeństwa operacji statku powietrznego w fazie jego startu, przelotu i przyziemienia (lądowania), wykonywanej w przestrzeni powietrznej znajdującej się w zakresie odpowiedzialności danego państwa, jest obowiązkiem i priorytetem każdego państwa związanym z zasadą zwierzchnictwa państw w ich przestrzeni powietrznej; wszystkie inne wymagania wobec żeglugi powietrznej – takie jak ciągłość, płynność, efektywność i sprawność ruchu lotniczego, wydajność przestrzeni powietrznej oraz względy środowiska naturalnego – są realizowane z uwzględnieniem tego wymagania.

Dla realizacji tych celów tworzone są przez państwa i organizacje wspólne strategie, polityki, programy, plany itp., w których podstawową rolę odgrywa szeroko rozumiana działalność regulacyjna.

Przedmiotem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań regulacyjnych w obszarze bezpieczeństwa operacji statku powietrznego w fazie jego startu i przyziemienia (lądowania).

Z uwagi na fakt, że większość uregulowań systemowych związanych z żeglugą powietrzną odnosi się do wszystkich faz operacji statku powietrznego, w opracowaniu przedstawione są uwarunkowania regulacyjne służące generalnie zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej oraz niektóre wybrane akty prawne i zagadnienia posiadające znaczenie dla spraw będących przedmiotem opracowania.

Opracowanie składa się z części pierwszej – wprowadzającej, części drugiej – przedstawiającej uwarunkowania wynikające z międzynarodowych, europejskich i krajowych regulacji prawnych dotyczących bezpośrednio kwestii bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego lub służące zapewnieniu takiego bezpieczeństwa, części trzeciej – przedstawiającej operacyjny i organizacyjny aspekt zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego, w tym status instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej w kraju oraz w innych państwach, części czwartej – przedstawiającej ekonomiczny aspekt tego zagadnienia i części piątej – podsumowującej stan obecny w tym obszarze oraz zarysowującej kierunek pożądanych regulacji prawnych i działań.

Użyte w opracowaniu pojęcia i skróty związane z żeglugą powietrzną są rozumiane w znaczeniu nadanym im w definicjach i skrótach zawartych w dokumentach ICAO lub rozporządzeniach UE; szczegółowe definicje i skróty, z uwagi na specyfikę tematu, są przedstawione w poszczególnych częściach opracowania.

2. Uwarunkowania prawne zapewnienia bezpieczeństwa operacji statku powietrznego w fazie jego startu i przyziemienia

2.1. Uwagi wstępne

Masowy, regularny transport lotniczy osób i ich bagażu, ładunków oraz poczty, ma, z natury rzeczy, charakter globalny i odbywa się z przekroczeniem granic państwowych. Zapewnieniu bezpieczeństwa operacji lotniczych (*safety*) w przestrzeni powietrznej i na lotniskach służą rozwiązania systemowe podejmowane na szczeblu międzynarodowym, europejskim i krajowym. Są to szeroko rozumiane regulacje obejmujące zarówno ujednoczone lub zharmonizowane regulacje prawne, procedury, plany, strategie, polityki, jak i działania regulacyjne podejmowane przez instytucje oraz organy Unii Europejskiej (UE), międzynarodowe organizacje i stowarzyszenia lotnicze oraz organy krajowe. W wyniku tych działań zostały ustalone wymagania wobec podstawowych uczestników tego procesu, tj. statków powietrznych oraz ich posiadaczy i użytkowników, personelu lotniczego, lotnisk oraz ich zarządzających i użytkowników, instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, organizacji projektujących i szkolących na potrzeby lotnictwa oraz podmiotów zapewniających ochronę lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji (*security*).

Wymagania te dotyczą nie tylko odpowiedniego stopnia przygotowania do świadczenia usług lotniczych, sposobu ich zapewniania i jakości, ale także właściwego sposobu prowadzenia przez te podmioty działalności lotniczej; w odniesieniu do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej dotyczy to także sfery ich organizacji i gospodarki finansowej. Zakres regulacji prawnych obejmuje także określenie praw i obowiązków zaangażowanych władz krajowych oraz służb państwowych, a także instytucji i organów międzynarodowych, zwłaszcza europejskich, głównie w obszarze podejmowania niezbędnych działań legislacyjnych i regulacyjnych, sprawdzania zdolności podmiotów lotniczych do prowadzenia działalności lotniczej, przyznawania, zawieszania i cofania im uprawnień, a także bieżącego monitorowania, kontrolowania i nadzorowania tej działalności wraz ze stosowaniem odpowiednich systemów kar i zachęt.

Uwarunkowania prawne dotyczące żeglugi powietrznej we wszystkich ich fazach zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych zawarte są w:

- a) prawie międzynarodowym – w wielostronnych konwencjach lotniczych (Konwencja chicagowska¹, Konwencja EUROCONTROL², Konwencja montrealaska³, inne), w umowach międzynarodowych (np. Umowa w sprawie opłat trasowych⁴, umowy

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i 214 z późn. zm. (dalej: Konwencja chicagowska).

² Międzynarodowa Konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL, sporządzona w Brukseli dnia 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z dnia 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z dnia 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z dnia 12 lutego 1981 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1723 (dalej: Konwencja EUROCONTROL).

³ Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 48, poz. 348, Dz. U. z 1976 r. Nr 8, poz. 37 (dalej: Konwencja montrealaska).

⁴ Umowa wielostronna w sprawie opłat trasowych, sporządzona w Brukseli dnia 12 lutego 1981 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1725 (dalej: Umowa w sprawie opłat trasowych).

- dwustronne) oraz w prawie stanowionym przez międzynarodowe organizacje lotnicze (np. ICAO⁵),
- b) prawie europejskim – w rozporządzeniach UE (w szczególności dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES)⁶) oraz w innych aktach prawnych (decyzjach, politykach, strategiach, planach, komunikatach itp.), a także
 - c) prawie krajowym – w szczególności w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁷ oraz w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁸, a także w ich aktach wykonawczych.

Normy (obligatoryjne) i metody postępowania zalecone (fakultatywne) przyjmowane uchwałami Rady ICAO w formie załączników do Konwencji chicagowskiej określają standardy bezpieczeństwa żeglugi powietrznej na minimalnym wymaganym poziomie. System regulacji europejskich w tym obszarze, który Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie UE jest zobowiązana w większości przypadków bezpośrednio stosować, rozwija i konkretyzuje – w sposób ujednoczony dla wszystkich państw członkowskich – podstawowe zasady systemu chicagowskiego, często odwołując się w treści europejskich aktów prawnych do postanowień Konwencji chicagowskiej lub jej załączników. Do systemu polskiego prawa lotniczego normy i zalecone metody ICAO oraz wymagania międzynarodowych organizacji lotniczych, takich jak ICAO czy EUROCONTROL, są inkorporowane w drodze wydawania stosownych przepisów prawa krajowego.

2.2. Uwarunkowania wynikające z systemu chicagowskiego

Zgodnie z Konwencją chicagowską każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium. Zasada ta została potwierdzona w przepisach Prawa lotniczego, w których stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska ma całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej, zaś funkcje wynikające z tego zwierzchnictwa wykonuje, w zakresie niezwiązanym z umacnianiem obronności państwa, minister właściwy do spraw transportu (obecnie Minister Infrastruktury).

Przepisy Konwencji chicagowskiej określają podstawowe zasady związane z ruchem statków powietrznych wykonujących loty międzynarodowe, jednakże zgodnie z prawem krajowym zasady te generalnie stosowane są także do innego ruchu statków powietrznych, chyba że przepisy prawa krajowego stanowią inaczej.

Konwencja ta nakłada na każde państwo m.in. obowiązek (art. 28):

- urządzenia na swoim terytorium (w celu ułatwienia międzynarodowej żeglugi powietrznej) portów lotniczych, obsługi radiowej, obsługi meteorologicznej i innych udogodnień dla żeglugi powietrznej;

⁵ International Civil Aviation Organization (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) została powołana cyt. wyż. Konwencją chicagowską (dalej: ICAO).

⁶ Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna (Single European Sky) – przestrzeń państw członkowskich UE obejmująca, zgodnie z art.1 ust.1 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 z dnia 10 marca 2004r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, spójną ogólnoeuropejską sieć dróg oraz systemy zarządzania siecią i ruchem lotniczym, których podstawą jest bezpieczeństwo, wydajność i względy techniczne.

⁷ Dz. U. Nr 130, poz. 1112, z późn. zm. (dalej: Prawo lotnicze).

⁸ Dz. U. z dnia 29 grudnia 2006 r. z późn. zm. (dalej: ustawa o PAŻP).

- przyjęcia i wprowadzenia w życie właściwych systemów wzorcowych w zakresie metod łączności, kodów, znakowań, sygnalizacji, oświetlenia i innych metod i reguł eksploatacji;
- współpracy w międzynarodowych poczynaniach, podejmowanych w celu zapewnienia publikowania map i planów lotniczych.

Zadania te winny być realizowane zgodnie z wzorami, jakie mogą być zalecane lub ustalane co pewien czas na podstawie tej Konwencji.

Przez obowiązek urzędnika na swoim terytorium udogodnień dla żeglugi powietrznej rozumie się m.in. obowiązek państwa do zapewnienia służb żeglugi powietrznej na jego terytorium, czyli w przestrzeni powietrznej znajdującej się w zakresie jego odpowiedzialności.

Do statków powietrznych wszystkich państw-stron Konwencji, bez względu na ich przynależność państwową stosuje się przepisy danego państwa dotyczące dopuszczenia na jego terytorium statków powietrznych używanych w międzynarodowej żegludzie powietrznej lub opuszczania przez nie tego terytorium albo dotyczące eksploatacji i żeglugi wspomnianych statków powietrznych w czasie ich pobytu w jego granicach i powinny one być przestrzegane przez wspomniane statki powietrzne przy przybyciu na terytorium danego państwa, przy opuszczaniu tego terytorium bądź podczas pobytu w jego granicach (art. 11).

Każde państwo obowiązane jest także zapewnić, by każdy statek powietrzny przelatujący nad jego terytorium lub manewrujący w granicach jego terytorium, jak również każdy statek powietrzny noszący znak jego przynależności państwowej, niezależnie od miejsca, w którym się znajduje, musiał stosować się do obowiązujących w danym miejscu reguł i przepisów, dotyczących lotu i manewrowania statków powietrznych (art. 12). Państwo ma ponadto obowiązek utrzymywania własnych przepisów w tej dziedzinie, w możliwie jak najszerszym zakresie, w zgodności z przepisami ustanawianymi co pewien czas na podstawie tej Konwencji.

Każde państwo powinno zapewnić statkom powietrznym znajdującym się na jego terytorium w niebezpieczeństwie, takie środki pomocy, jakie uzna za możliwe w praktyce, oraz do zezwolenia, z zastrzeżeniem kontroli swoich własnych władz, właścicielom statków powietrznych lub władzom państwa, w którym dany statek powietrzny jest zarejestrowany, na udzielanie takich środków pomocy, jakich wymagają okoliczności (art. 25). W razie wypadku, którego doznał statek powietrzny jednego państwa na terytorium innego państwa i który pociągnął za sobą śmierć lub poważne obrażenia albo wskazuje na istnienie poważnych usterek technicznych na statku powietrznym lub w udogodnieniach dla żeglugi powietrznej, państwo, na którego terytorium wypadek nastąpił, wdroży dochodzenie co do okoliczności wypadku, stosując się, jak dalece jego własne ustawy na to pozwalają, do zasad postępowania zaleconych przez ICAO. Państwu, w którym statek powietrzny jest zarejestrowany, powinno się umożliwić wyznaczenie obserwatorów, którzy byliby obecni przy dochodzeniu; państwo prowadzące dochodzenie poda do wiadomości temu drugiemu państwu sprawozdanie i wniosek w danej sprawie (art. 26).

Międzynarodowe normy oraz zalecane metody i zasady postępowania przyjmowane co pewien czas przez ICAO, zgodnie z art. 37 Konwencji Chicagowskiej odnoszą się do: systemów łączności i udogodnień dla żeglugi powietrznej, łącznie ze znakowaniem naziemnym, cech charakterystycznych portów lotniczych i pól wzlotów, reguł lotniczych i metod kontroli ruchu lotniczego, wydawania licencji personelowi eksploatacyjnemu i mechanicznemu, zdatności statków powietrznych do lotu, rejestracji i identyfikacji

statków powietrznych, gromadzenia i wymiany informacji meteorologicznych, ksiąg pokładowych, map i planów lotniczych, formalności celnych i imigracyjnych, statków powietrznych w niebezpieczeństwie i dochodzeń w sprawie wypadków oraz do wszelkich innych zagadnień, związanych z bezpieczeństwem, regularnością i sprawnością żeglugi powietrznej.

Dla zagadnienia objętego opracowaniem najistotniejsze są normy i zalecane metody postępowania ICAO zawarte w załączniku nr 2 „Przepisy ruchu lotniczego”⁹, załączniku nr 11 „Służby ruchu lotniczego”¹⁰, załączniku nr 10 „Łączność lotnicza”¹¹ t. 1 i załączniku nr 13 „Badanie wypadków i zdarzeń lotniczych”¹², a także podręczniki ICAO, zawierające szczegółowe wytyczne i wskazówki co do sposobu realizacji postanowień Konwencji chicagowskiej lub jej załączników. Dla tematyki tego opracowania najważniejsze znaczenie mają następujące podręczniki: „Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem” (Doc 9859), „Przygotowanie instrukcji operacyjnej” (Doc 9376), „Podręcznik służb portu lotniczego” (Doc 9137), „Podręcznik nadzoru audytu bezpieczeństwa” (Doc 9735) oraz „Plan awaryjny na wypadek pojawienia się pyłu wulkanicznego dla rejonu Europy i Północnego Atlantyku” (EUR Doc.019, Nat Doc 006, Part II).

2.3. Uwarunkowania regulacyjne wynikające z prawa Unii Europejskiej

Wymagania europejskie związane z żeglugą powietrzną, w tym z bezpieczeństwem operacji lądujących lub startujących statków powietrznych, zawarte są przede wszystkim w rozporządzeniach UE tworzących pakiety legislacyjne dotyczące Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej – SES I i SES II – oraz w innych aktach prawnych instytucji i organów UE, takich jak np. Komisja Europejska czy EASA lub organizacji, takich jak EUROCONTROL czy ECAC. Dążenie do utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej i ustanowienia w niej funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB), obejmujących przestrzeń powietrzną co najmniej dwóch państw, niezależnie od istniejących granic, spowodowało, że wszystkie zasadnicze sprawy z zakresu żeglugi europejskiej zostały uregulowane na poziomie rozporządzeń unijnych. Rozporządzenia te są stosowane bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych. W przypadku rozbieżności norm w nich zawartych z normami zawartymi w krajowych regulacjach prawnych te pierwsze mają pierwszeństwo ich stosowania. Zapewnia to ujednoczenie reglamentacji prawnej tych zagadnień w wymiarze ogólnoeuropejskim.

Z uwagi na to, że starty i przyziemienia statków powietrznych odbywają się z/na lotniskach i wykonywane są zgodnie z instrukcjami operacyjnymi tych lotnisk bezpośrednie znaczenie posiadają także wymagania zawarte w międzynarodowych, europejskich i krajowych regulacjach odnoszących się do działalności lotniskowej. Kwestie przepustowości lotnisk oraz koordynacji i organizacji rozkładów lotów mogą bowiem wpłynąć na przepustowość i efektywność ruchu lotniczego, ograniczenia hałasu na lotniskach i wokół lotnisk mogą spowodować konieczność zmiany organizacji ruchu lotniczego, zaś zasady ustalania opłat lotniskowych mogą mieć wpływ na metodykę kwalifikacji kosztów przy opłatach nawigacyjnych.

Podstawowe rozporządzenia UE w tym zakresie stanowią rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dot. Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, tj.:

⁹ Dz. Urz. UL z 2009 r. Nr 20, poz. 208.

¹⁰ Dz. Urz. UL z 2008 r. Nr 13, poz. 198.

¹¹ Dz. Urz. UL z 2010 r. Nr 27, poz. 134.

¹² Dz. Urz. UL z 2010 r. Nr 15, poz. 183.

- a) Rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Rozporządzenie ramowe)¹³;
- b) Rozporządzenie (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 (Rozporządzenie w sprawie zapewniania służb)¹⁴;
- c) Rozporządzenie (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Rozporządzenie w sprawie przestrzeni powietrznej)¹⁵;
- d) Rozporządzenie (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Rozporządzenie w sprawie interoperacyjności)¹⁶;
- e) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 549/2004, (WE) nr 550/2004, (WE) nr 551/2004 oraz (WE) 552/2004 w celu poprawienia skuteczności działania i zrównoważonego rozwoju europejskiego systemu lotnictwa¹⁷.

Do regulujących te kwestie aktów prawa europejskiego należą też następujące rozporządzenia Komisji Europejskiej:

- a) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej¹⁸;
- b) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1315/2007 z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005¹⁹;
- c) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2150/2005 z dnia 23 grudnia 2005 r. ustanawiające wspólne zasady elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej²⁰;
- d) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 255/2010 z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiające wspólne zasady zarządzania przepływem ruchu lotniczego²¹;
- e) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1032/2006 z dnia 6 lipca 2006 r. ustanawiające wymagania dla automatycznych systemów wymiany danych lotniczych dla celów powiadamiania, koordynacji i przekazywania kontroli nad lotem pomiędzy organami kontroli ruchu lotniczego²²;
- f) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiające system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej²³;

¹³ Dz. Urz. UE 2004 L 96/1.

¹⁴ Dz. Urz. UE 2004 L 96/10.

¹⁵ Dz. Urz. UE 2004 L 96/20.

¹⁶ Dz. Urz. UE 2004 L 96/26.

¹⁷ Dz. Urz. UE 2009 L 300/34.

¹⁸ Dz. Urz. UE 2005 L 335/13.

¹⁹ Dz. Urz. UE 2007 L 291/6.

²⁰ Dz. Urz. UE 2005 L 342/20.

²¹ Dz. Urz. UE 2010 L 80/10.

²² Dz. Urz. UE 2006 L 186/27.

²³ Dz. Urz. UE 2010 L 201/1.

- g) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 677/2011 z dnia 7 lipca 2011 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze dotyczące funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym (ATM) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 691/2010²⁴;
- h) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego oraz wydawania określonych certyfikatów na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008²⁵;
- i) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1794/2006 z dnia 6 grudnia 2006 r. ustanawiającym wspólny schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej²⁶.
Dla niniejszego opracowania istotne znaczenie ma także:
 - a) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającym wspólne zasady bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym²⁵;
 - b) Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR)²⁸.

Z obszaru tzw. prawa miękkiego UE należy wskazać w tym zakresie na decyzję Rady (WE) z dnia 30 marca 2009 r. zatwierdzającą europejski centralny plan zarządzania ruchem lotniczym projektu SESAR (ATM Master Plan) oraz decyzję Komisji Europejskiej nr 2011/121/EU z dnia 21 lutego 2011 r. w ustanawiającą ogólnounijne cele w zakresie skuteczności działania oraz stany alarmowe dla zapewniania służb żeglugi powietrznej na lata 2012–2014.

W **rozporządzeniu 549/2004** (rozporządzeniu ramowym) definiuje się najistotniejsze pojęcia związane z żeglugą powietrzną, wprowadza się obowiązek ustanowienia krajowej „państwowej władzy nadzorującej” (NSA), powołuje się międzypaństwowy Komitet ds. Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz przyznaje się Komisji prawo powołania doradczego „organu konsultacyjnego przemysłu”, w skład którego wchodzi także instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. W celu poprawy działania służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej tworzy się system skuteczności działania dla służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych i system raportowania przez państwa działań wdrożeniowych. Dla należytego uwzględnienia wszystkich aspektów bezpieczeństwa nakłada się na państwa obowiązek niezbędnej koordynacji działań z EASA. System skuteczności działania opiera się na krajowych planach skuteczności działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, obejmujących takie kluczowe obszary ich działalności, jak bezpieczeństwo, ochrona środowiska, przepustowość czy efektywność kosztowa. Plany te powinny być zgodne z ogólnoeuropejskimi celami w zakresie skuteczności działania przyjmowanymi w drodze decyzji Komisji Europejskiej (Rozporządzenie 691/2010 i 677/2011).

Rozporządzenie 550/2004 w sprawie zapewniania służb w swojej preambule określiło między innymi następujące podstawowe zasady europejskiego systemu zapewniania służb:

- zapewnianie służby ruchu lotniczego jest powiązane z pełnieniem funkcji organu publicznego niemającego natury ekonomicznej, która uzasadniałaby stosowanie zasad konkurencyjności Traktatu;

²⁴ Dz. Urz. UE 2011 L 185/1.

²⁵ Dz. Urz. WE 2002 L 355/1.

- państwa są odpowiedzialne za monitorowanie bezpiecznego i efektywnego zapewniania służb i spełniania wymogów ustanowionych przez UE;
- sprawne działanie transportu wymaga wprowadzenia jednolitych, wysokich standardów bezpieczeństwa;
- system licencjonowania kontrolerów i uznawania licencji powinien być zharmonizowany;
- powinien istnieć wspólny system certyfikacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i uznawania certyfikatów;
- bezpieczna obsługa ruchu lotniczego na granicach państw wymaga wyznaczenia instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego w oparciu o proces certyfikacji;
- służby łączności, nawigacji i dozoru oraz informacji lotniczej powinny być zorganizowane zgodnie z zasadami rynkowymi, przy uwzględnieniu ich specyfiki i z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa.

Dla realizacji ww. zasad w Rozporządzeniu 550/2004:

- zapowiedziano wprowadzenie przez Komisję wspólnych wymogów w sprawie zapewniania służb (co zostało dokonane w Rozporządzeniu 2096/2005);
- ustalono, że państwowe władze nadzorujące mogą wydawać certyfikaty dla każdego typu służby żeglugi powietrznej lub zespołu służb, monitorują zgodność certyfikatu z wspólnymi wymogami i uznają certyfikaty wydawane przez inne państwa UE;
- nałożono obowiązek wyznaczenia przez państwo, na zasadzie swobodnego wyboru, instytucji posiadającej certyfikat do zapewniania na zasadzie wyłączności służb ruchu lotniczego w określonych blokach przestrzeni powietrznej; w stosunku do instytucji zapewniającej służby meteorologiczne przyznano państwu prawo do dokonania wyznaczenia;
- nałożono na państwa obowiązek wdrożenia do dnia 4 grudnia 2012 r. funkcjonalnego bloku przestrzeni powietrznej; aktualnie Polska i Litwa współpracują w celu utworzenia Bałtyckiego FAB;
- zezwolono, aby certyfikowane instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej mogły sobie wzajemnie świadczyć usługi, z tym, że w przypadku służb ruchu lotniczego może się to odbywać za zgodą państw; w RP takiej zgody udziela Minister Infrastruktury;
- zapewniono dostęp do danych operacyjnych i ich wymianę pomiędzy instytucjami, użytkownikami przestrzeni i portami lotniczymi;
- uprawniono NSA do nadzoru nad realizacją rozporządzenia, przeprowadzania przeglądów i inspekcji.

Rozporządzenie 551/2004 w sprawie przestrzeni powietrznej dotyczy organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej i podkreśla, że w ramach zwierzchności państwa nad jego przestrzenią powietrzną państwa realizują uprawnienia władzy publicznej w zakresie kontroli ruchu lotniczego; rozporządzeniem wykonawczym 2150/2005 określono wspólne zasady dotyczące elastycznego użytkowania przestrzeni powietrznej na poziomie strategicznym, przedtaktycznym i taktycznym.

Rozporządzenie 552/2004 w sprawie interoperacyjności określa zasady mające na celu zapewnienie interoperacyjności systemów, części składowych i procedur Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym.

Rozporządzenie 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej wprowadza następujące warunki stosowania wspólnych wymogów:

- należy brać pod uwagę status prawny instytucji zapewniającej służby;

- stosowanie wspólnych wymogów powinno być proporcjonalne do ryzyka związanego ze specyfiką każdego rodzaju służb, np. liczba, rodzaj i właściwości obsługiwanych lotów;
- wymogi powinny być dostosowane do szczególnych cech poszczególnych służb.

Rozporządzenie to wprowadza obowiązek stosowania wymagań w zakresie bezpieczeństwa ustanowionych przez EUROCONTROL: ESSAR 3 – wykorzystywanie systemów zarządzania bezpieczeństwem przez organy zarządzania ruchem lotniczym (ATM), ESSAR 4 – ocena i ograniczanie ryzyka w systemie zarządzania ruchem lotniczym, ESSAR 5 – personel techniczny i inżynierski służb zarządzania ruchem lotniczym mających znaczenie szczególnie dla certyfikacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.

Rozporządzenie 1315/2007 ustanawia funkcję nadzorczą nad bezpieczeństwem w odniesieniu do służb żeglugi powietrznej, zarządzania przepływem ruchu lotniczego (ATFM) oraz zarządzania przestrzenią powietrzną (ASM) dla ogólnego ruchu lotniczego, poprzez określenie i przyjęcie odpowiednich bezwzględnie obowiązujących przepisów zawartych w wymaganiach Eurocontrol w zakresie przepisów bezpieczeństwa dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym – ESARR 1.

2.4. Uwarunkowania regulacyjne wynikającego z prawa krajowego

Podstawowymi aktami prawa krajowego odnoszącymi się do omawianej problematyki są ustawy: Prawo lotnicze, ustawa o PAŻP, ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej²⁶ oraz ich następujące akty wykonawcze:

- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 marca 2009 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań ICAO w zakresie skrótów i kodów w lotnictwie cywilnym²⁷;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 października 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów bezpieczeństwa w ruchu lotniczym ESARR (wraz ze słownikiem określeń i definicji ESARR)²⁸;
- 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 pokoju²⁹;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych³⁰;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie rejestru urządzeń naziemnych³¹;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 września 2008 r. w sprawie Komitetu Zarządzania Przestrzenią Powietrzną oraz ustalenia zakresu jego działania³²;

²⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67.

²⁷ Dz.U. Nr 53, poz. 438.

²⁸ Dz.U. Nr 224, poz. 2283, z późn. zm.

²⁹ Dz.U. Nr 210, poz. 1523.

³⁰ Dz.U. Nr 135, poz. 1444.

³¹ Dz.U. Nr 119, poz. 1247.

³² Dz.U. Nr 173, poz. 1074.

- g) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni³³;
- h) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 lutego 2008 r. w sprawie przepisów ruchu lotniczego³⁴;
- i) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie warunków i sposobu działania służb ruchu lotniczego³⁵;
- j) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie sposobu współdziałania instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego z Siłami Powietrznymi Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej³⁶;
- k) rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczenia instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz realizacji przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jego uprawnień i obowiązków jako państwowej władzy nadzorującej³⁷;
- l) rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu rozliczania i dokumentowania wydatków związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej za loty zwolnione z opłat nawigacyjnych³⁸;
- ł) rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 15 maja 2007 r. w sprawie opłat nawigacyjnych³⁹;
- m) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie służby informacji lotniczej⁴⁰;
- n) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych zasad działania telekomunikacji lotniczej⁴¹;
- o) rozporządzenie ministrów Infrastruktury, Środowiska, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa⁴²;
- p) rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie wypadków i incydentów lotniczych⁴³;
- r) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych przez obce cywilne statki powietrzne oraz stałego pobytu polskich cywilnych statków powietrznych za granicą i obcych cywilnych statków powietrznych w Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁴;
- s) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym⁴⁵.

Przepisy te określają prawa i obowiązki wszystkich uczestników procesu zapewniania bezpieczeństwa operacji statków powietrznych we wszystkich fazach lotu i uwzględniają w tym zakresie ww. wymagania międzynarodowe i europejskie, z równoczesnym

³³ Dz.U. Nr 210, poz. 1324.

³⁴ Dz.U. Nr 37, poz. 203, z późn. zm.

³⁵ Dz.U. Nr 111, poz. 709.

³⁶ Dz.U. Nr 117, poz. 741.

³⁷ Dz.U. Nr 109, poz. 754.

³⁸ Dz.U. Nr 124, poz. 866.

³⁹ Dz.U. Nr 92, poz. 619.

⁴⁰ Dz.U. Nr 58, poz. 478.

⁴¹ Dz.U. Nr 58, poz. 479.

⁴² Dz.U. z 2004 r., Nr 245, poz. 2459.

⁴³ Dz.U. Nr 35, poz. 225.

⁴⁴ Dz.U. Nr 94, poz. 916.

⁴⁵ Dz.U. Nr 146, poz. 1421, z późn. zm.

zobowiązaniem uczestników procesu do podejmowania decyzji w oparciu o ustalone i opublikowane akty prawne oraz dokumenty zawierające skonkretyzowane kryteria i wymagania.

Ww. przepisy krajowe regulują w szczególności zasady korzystania z przestrzeni powietrznej i organizacji ruchu lotniczego, w tym określają strukturę polskiej przestrzeni powietrznej dostępną dla żeglugi powietrznej z podziałem na przestrzeń kontrolowaną i niekontrolowaną oraz szczegółowe warunki i sposób korzystania z przestrzeni powietrznej przez wszystkich jej użytkowników, przepisy ruchu lotniczego (w rozumieniu załącznika 2 ICAO) oraz warunki i sposób działania służb ruchu lotniczego (w rozumieniu załącznika 11 ICAO). Przepisy te nakładają na użytkownika polskiej przestrzeni powietrznej obowiązek niezwłocznego wykonywania poleceń instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego oraz cywilnych i wojskowych lotniskowych organów służb ruchu lotniczego, a także organów dowodzenia obroną powietrzną, jak również poleceń przekazanych mu przez wojskowe statki powietrzne.

Polska przestrzeń powietrzna dostępna dla żeglugi powietrznej jest klasyfikowana zgodnie z przepisami prawa UE w zakresie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz umowami i przepisami międzynarodowymi. W przestrzeni tej działają instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, a w wydzielonych częściach tej przestrzeni – cywilne lub wojskowe lotniskowe organy służb ruchu lotniczego lub właściwe organy wojskowe.

Szczegółowe warunki i sposób tworzenia lotniskowych cywilnych organów służb ruchu lotniczego na lotniskach kontrolowanych i niekontrolowanych nie zostały jeszcze wydane. W związku z uchwaleniem w dniu 30 czerwca 2011 r. ustawy nowelizującej Prawo lotnicze⁴⁶, m.in. także w tym zakresie trwają prace nad przygotowaniem tego rozporządzenia.

W obszarze prawa krajowego istotne znaczenie z punktu widzenia stworzenia niezbędnych ram regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego posiadają także takie akty Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC), jak strategie, programy, plany, wytyczne i decyzje oraz działania cywilno-wojskowego Komitetu Zarządzania Przestrzenią Powietrzną. Ważnym dokumentem programowym dla lotnisk i lotniczych urzędów naziemnych jest przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 86/2007 w dniu 13 maja 2007 r. „Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędów naziemnych”.

3. Uwarunkowania operacyjno-techniczne i organizacyjne bezpieczeństwa operacji statków powietrznych dla fazy startu i przyziemienia statku powietrznego

3.1. Przestrzeń powietrzna

Rzeczpospolita Polska jest odpowiedzialna za zapewnienie żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej oraz przestrzeni powietrznej znajdującej się w zakresie jej odpowiedzialności i realizowana jest zgodnie z przepisami prawa UE dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, umowami międzynarodowymi i przepisami międzynarodowymi w rozumieniu art. 3 ust. 5 Prawa lotniczego, Prawem lotni-

⁴⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

czym i innymi ustawami. Przestrzeń powietrzna jest dostępna na równych prawach dla wszystkich jej użytkowników, a swoboda lotów cywilnych statków powietrznych w tej przestrzeni może być ograniczona wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia Prawa lotniczego, przy zachowaniu przepisów innych ustaw i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, w tym uchwał organizacji międzynarodowych.

Stosowanie przepisów rozporządzeń SES i zawartych w nich środków nie narusza zwierzchnictwa państw nad ich przestrzenią powietrzną oraz wymogów państw związanych z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym oraz kwestiami obronności; nie dotyczy działań wojskowych i szkoleń wojskowych.

Rada Ministrów, może wprowadzić, w drodze rozporządzenia, zakazy i ograniczenia w ruchu lotniczym niezbędne ze względu na:

- 1) ważny interes polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) względy obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza z wiążących uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ, przyjętych na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

Ze względu na obronność państwa, bezpieczeństwo publiczne, ochronę przyrody oraz bezpieczeństwo ruchu lotniczego, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, ministrami właściwymi do spraw wewnętrznych oraz środowiska, w drodze rozporządzeń, z zachowaniem postanowień umów międzynarodowych:

- 1) może wprowadzić zakazy lub ograniczenia lotów nad obszarem całego państwa albo jego części na czas dłuższy niż 3 miesiące;
- 2) określi zasady wprowadzania przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego ograniczeń lotów w części przestrzeni powietrznej, których czas trwania nie będzie dłuższy niż 3 miesiące, oraz sposób publikacji tych ograniczeń.

Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić ograniczenia lub zakazy lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem oraz warunki i sposoby wprowadzania wyłączeń od tych zakazów, mając na względzie przeciwdziałanie oddziaływaniu lotnictwa cywilnego na środowisko oraz wymagania wynikające z przepisów międzynarodowych.

Blok przestrzeni powietrznej oznacza przestrzeń powietrzną o zdefiniowanych wymiarach w przestrzeni i czasie, w której zapewniane są służby żeglugi powietrznej.

Przestrzenią powietrzną kontrolowaną jest przestrzeń o określonych wymiarach, w której zgodnie z klasyfikacją przestrzeni zapewniana jest służba kontroli ruchu lotniczego.

3.2. Zarządzanie ruchem lotniczym

Ruch statków powietrznych w przestrzeni powietrznej, rozumiany zgodnie z załącznikiem 11 ICAO jako ruch statków powietrznych podczas lotu i na polu manewrowym lotniska, ze względów bezpieczeństwa i przyczyn operacyjno-technicznych jest zarządzany i nadzorowany.

Zarządzanie ruchem lotniczym (ATM), jest realizowane poprzez zarządzanie przestrzenią powietrzną (ASM), zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (ATFM) oraz zapewnianie – odpowiednich do charakteru, natężenia i warunków ruchu lotniczego – służb żeglugi powietrznej (ANS), przy czym zapewnianie służby ruchu lotniczego

(ATS) – zgodnie z pkt 5 preambuły do rozporządzenia 550/2004 w sprawie zapewnienia służb – jest powiązane z pełnieniem funkcji organu publicznego niemającego natury ekonomicznej, która uzasadniałaby stosowanie zasad konkurencyjności Traktatu.

Z uwagi na tzw. elastyczne wykorzystywanie przestrzeni powietrznej dotyczy to zarówno operacji statków powietrznych cywilnych, jak i statków powietrznych państwowych, w tym odbywających loty w celach wojskowych.

W kontekście realizacji wspólnej polityki transportowej w rozporządzeniu 677/2011 ustanawia się menedżera europejskiej sieci lotniczej, nadzorowanego przez Komisję Europejską i powierza mu się funkcje projektowania europejskiej sieci tras, koordynowania ograniczonych zasobów oraz zarządzania przepływem ruchu lotniczego. Ta ostatnia funkcja jest już realizowana przez EUROCONTROL.

Zgodnie z rozporządzeniem 219/2007 „projekt modernizacji zarządzania ruchem lotniczym w Europie („projekt SESAR”) stanowi techniczny komponent w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W wyniku tego przedsięwzięcia Wspólnota ma dysponować do roku 2020 optymalną infrastrukturą kontroli ruchu lotniczego, dzięki której transport lotniczy będzie mógł rozwijać się w sposób bezpieczny i przyjazny dla środowiska z pełnym wykorzystaniem technologicznych osiągnięć programów takich jak GALILEO.”

Niezależnie od wskazanych wcześniej regulacji szczególnie znaczenie posiadają opracowane przez ICAO procedury dla służb żeglugi powietrznej zawarte w podręczniku 4444 „Zarządzanie Ruchem Lotniczym” opublikowane w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁴⁷, lecz niewprowadzone jeszcze do systemu prawa krajowego jako prawo powszechnie wiążące. Procedury te określają m.in. wymagania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lotów przez służby ATS, przepustowość systemu ATS i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego, ogólne przepisy ruchu lotniczego, minima i metody separacji, separacje w pobliżu lotnisk, procedury dla służby kontroli lotniska, procedury dotyczące zagrożeń, utraty łączności i nieprzewidzianych sytuacji.

3.3. Służby żeglugi powietrznej

Służby żeglugi powietrznej oznaczają służby ruchu lotniczego, służby łączności, nawigacji i dozoru, służby meteorologiczne dla żeglugi powietrznej oraz służby informacji lotniczej zapewniane w ogólnym ruchu lotniczym. Ogólny ruch lotniczy stanowią wszelkie przemieszczenia cywilnych statków powietrznych, jak również wszelkie przemieszczenia państwowych statków powietrznych (włącznie z wojskowymi, celnymi i policyjnymi), kiedy ruchy te wykonywane są zgodnie z procedurami ICAO.

Służby meteorologiczne oznaczają takie urządzenia i usługi, które zapewniają statkowi powietrznemu prognozy meteorologiczne, wskazówki oraz obserwacje, jak również wszelkie inne informacje i dane meteorologiczne zapewniane przez państwo do wykorzystania lotniczego.

Służby ruchu lotniczego (ATS) oznaczają różne służby informacji powietrznej, służby alarmowe, służby doradcze ruchu lotniczego i służby kontroli ruchu lotniczego (ATC), tj. służby kontroli obszaru, zbliżania i lotniska. Służby ATS zapewniane są przez organ służb ruchu lotniczego (organ ATS). Zgodnie z rozporządzeniem 2150/2005 organ ATS to organ cywilny lub wojskowy odpowiedzialny za zapewnienie służb ruchu lotniczego,

⁴⁷ Dz. Urz. ULG z 2004 r. Nr 1, poz. 1.

zaś zgodnie z załącznikiem nr 11 ICAO jest to zarówno organ kontroli ruchu lotniczego, organ informacji powietrznej jak i biuro odpraw załóg.

Służba kontroli ruchu lotniczego (ATC) jest zapewniana w celu zapobiegania kolizjom między statkami powietrznymi w locie oraz statków powietrznych na polu manewrowym z przeszkodami i innymi statkami powietrznymi, a także w celu usprawnienia i utrzymywania uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego.

Służba kontroli lotniska oznacza zaś służbę ATC dla ruchu lotniskowego, przez który rozumie się wszelki ruch na polu manewrowym lotniska i ruch wszystkich statków powietrznych wykonujących loty w pobliżu lotniska (znajdujących się w kręgu nadlotniskowym względnie wchodzących/wychodzących z tego kręgu). Organ (wieża) kontroli lotniska (ACT) jest to – zgodnie z ww. podręcznikiem procedur służb żeglugi powietrznej 4444 ”Zarządzanie ruchem lotniczym” – organ ustanowiony dla zapewniania służby ruchu lotniczego dla ruchu lotniskowego.

Zgodnie z Prawem lotniczym instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego tworzą cywilne lotniskowe organy służb ruchu lotniczego działające w przestrzeni powietrznej kontrolowanej, zaś zarządzający lotniskami zapewniają lotniskową służbę informacji powietrznej oraz dostępność służby meteorologicznej w przestrzeni niekontrolowanej przydzielanej danym lotniskom w trybie art. 121 ust. 5a.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia 550/2004 państwa gwarantują zapewnianie służb ruchu lotniczego na zasadzie wyłączności w określonych blokach przestrzeni powietrznej znajdującej się w obszarze ich odpowiedzialności i w tym celu wyznaczają instytucję, która będzie zapewniała takie służby. Instytucja ta musi posiadać ważny certyfikat uznawany na obszarze UE.

Instytucje zapewniające służby meteorologiczne dla lotnictwa mogą być przez państwo wyznaczone na zasadzie wyłączności.

3.4. Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej

3.4.1 Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

Zgodnie z prawem UE instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej są wszelkie publiczne lub prywatne instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej dla ogólnego ruchu lotniczego. W przestrzeni powietrznej znajdującej się w obszarze odpowiedzialności RP instytucją wyznaczoną do zapewniania służb ruchu lotniczego w określonych blokach tej przestrzeni jest Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP), zaś do zapewniania służby meteorologicznej Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (IMGW).

Agencja została utworzona zgodnie z ustawą o PAŻP na bazie wyodrębnionych składników majątkowych i osobowych Agencji Ruchu Lotniczego, stanowiącej od początku lat 80. część przedsiębiorstwa państwowego „Porty lotnicze” i prowadzi działalność od dnia 1 kwietnia 2007 r. Agencja została powołana do zapewniania bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego.

PAŻP jest państwową osobą prawną, która nie odpowiada za zobowiązania Skarbu Państwa; także Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania Agencji. PAŻP jest zaliczana do jednostek sektora finansów publicznych, chociaż nie korzysta ze środków budżetowych dla prowadzenia działalności; otrzymuje tylko zgodnie z art. 130 Prawa

lotniczego dotację celową pokrywającą koszty poniesione z tytułu świadczenia usług zwolnionych z opłat nawigacyjnych na podstawie rozporządzenia 1794/2006 i Prawa lotniczego.

Zgodnie z art. 4 ustawy o PAŻP Agencja zapewnia służby ruchu lotniczego oraz inne służby żeglugi powietrznej: służbę łączności, nawigacji, dozorowania oraz służbę informacji lotniczej, która może być zapewniana także przez inne podmioty.

Agencja:

- dostarcza użytkownikom przestrzeni powietrznej informacje meteorologiczne;
- dokonuje zakupu, utrzymuje oraz modernizuje urządzenia i systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozorowania przestrzeni powietrznej;
- kontroluje z powietrza systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozorowania przestrzeni powietrznej;
- prowadzi szkolenia i udziela konsultacji w zakresie żeglugi powietrznej;
- prowadzi działalność badawczo-rozwojową w zakresie żeglugi powietrznej;
- zapewnia projektowanie procedur lotu.

PAŻP zapewnia także koordynację działań poszukiwawczo-ratowniczych.

Agencja może realizować zadanie polegające na zapewnianiu służby ruchu lotniczego na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁸, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw transportu.

Głównym zadaniem PAŻP w analizowanym zakresie jest doskonalenie jakości i efektywności działań w kluczowych obszarach działalności (KPA), które ICAO zdefiniowało w dokumencie "Global Air Traffic Management Operational Concept"⁴⁹.

KPA to:

- 1) bezpieczeństwo;
- 2) przepustowość/opóźnienia;
- 3) efektywność kosztowa;
- 4) efektywność lotów;
- 5) ochrona środowiska.

Agencja działa na podstawie opracowanych zgodnie z rozporządzeniem 2096/2005 planów działalności: pięcioletniego, corocznie aktualizowanego i rocznego, zawierającego plan finansowy. Wobec zatwierdzenia przez Ministra Infrastruktury – opracowanego przez ULC – krajowego planu skuteczności służb żeglugi powietrznej na lata 2012–2014, w najbliższym okresie, po zaakceptowaniu planu przez Komisję Europejską, PAŻP będzie działała także zgodnie z tym planem. Wg informacji zamieszczonej na stronach internetowych ULC „Krajowy plan skuteczności działania służb żeglugi powietrznej opracowany został w odniesieniu do czterech ustalonych przez Komisję Europejską obszarów skuteczności działania: bezpieczeństwa, przepustowości, ochrony środowiska i efektywności kosztowej, z uwzględnieniem określonych ogólnounijnych celów skuteczności działania. Obowiązkowe cele ogólnounijne zostały ustalone w odniesieniu do dwóch obszarów – przepustowości (opóźnienie ATFM na trasie) oraz efektywności kosztowej (trasowa ustalona stawka jednostkowa)”.

⁴⁸ Dz.U. Nr 169, poz.1420, ze zm.

⁴⁹ ICAO Doc 9854 – 2005.

3.4.2 Współzależność pomiędzy działalnością ANSP a zarządzającym lotniskiem

Analizując wymagania operacyjne w odniesieniu do zapewnienia służb żeglugi powietrznej przez PAZP należy mieć na uwadze kierunki rozwoju pojemności i przepustowości przestrzeni powietrznej oraz wyposażenia jej w urządzenia łączności, nawigacji i dozorowania (CNS), określone w przyjętym uchwałą Rady Ministrów Nr 86/2007 „Programie Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych” oraz związek tych parametrów z działalnością lotniska.

Wyznaczone zadania w zakresie rodzajów rozwiązań technicznych dla CNS są zawarte w załącznikach do „Programu”, gdzie – w formie tabelarycznej – przedstawiono zastosowanie poszczególnych rozwiązań technicznych na nowo powstających i istniejących lotniskach. Na uwagę zasługuje przyjęte założenie, że z uwagi na rozporządzenie 1794/2006, odnoszące się do kalkulacji kosztów nawigacji terminalowej, dla nowo powstających lotnisk wskazane jest stosowanie rozwiązań nawigacji GNSS.

Kolejnym ważnym elementem jest zawarta w „Programie” tabela „Minimalne wyposażenie dla lotnisk”, odnosząca się do podstawowego wyposażenia CNS zdefiniowanego w zależności od ilości operacji i specyfiki ruchu lotniczego.

Na nowo powstających lotniskach komunikacyjnych poza infrastrukturą CNS konieczne jest uruchomienie organów służb ruchu lotniczego (ATS) lub lotniskowych służb informacji powietrznej (AFIS).

Dla zapewnienia bezpieczeństwa operacji startu i przyziemienia statku powietrznego na lotnisku niezbędne jest współdziałanie służb zarządzającego lotniskiem i instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej w sferze organizacyjnej, inwestycyjnej i zarządczej, co w szczególności widać przy działaniach podejmowanych w odniesieniu do EURO 2012, gdyż:

- starty i przyziemienia statków powietrznych odbywają się na lotniskach zgodnie z instrukcjami operacyjnymi tych lotnisk;
- kwestie przepustowości lotnisk oraz koordynacji i organizacji rozkładów lotów mają wpływ na przepustowość i efektywność ruchu lotniczego;
- kwestia ograniczenia hałasu na lotniskach i wokół lotnisk może spowodować zmianę organizacji ruchu lotniczego;
- zasady ustalania opłat lotniskowych mogą mieć wpływ na metodykę kwalifikacji kosztów przy opłatach nawigacyjnych.

Rozporządzenie 755/2011 zwraca uwagę na fakt, że ponieważ porty lotnicze, które stanowią punkty wejścia do sieci oraz wyjścia z sieci, mają istotny wpływ na ogólną skuteczność działania sieci lotniczej, funkcje sieciowe powinny poprzez unijne centrum monitorowania przepustowości portów lotniczych współpracować z operatorami portów lotniczych działającymi w roli koordynatorów naziemnych celem optymalizacji przepustowości na ziemi, a tym samym zwiększenia ogólnej przepustowości sieci. Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej oraz operatorzy portów lotniczych powinni dostosować swoje plany operacyjne do planu operacyjnego sieci, zaś menedżer sieci zapewnia spójność planu operacyjnego sieci.

Zgodnie z dokumentem ICAO 9854 „Global Air Traffic Management Operational Concept” zarządzanie lotniskiem stanowi integralną część systemu ATM i dlatego zarządzający powinien zapewnić stosowną infrastrukturę dla wykonywania operacji lotniczych, obejmującą m.in. drogi startowe, oświetlenie, wyjścia oraz instrukcję operacyjną lotniska w celu zwiększenia bezpieczeństwa i zmaksymalizowania przepustowości lotniska we wszystkich warunkach pogodowych.

W projekcie założeń do kolejnej nowelizacji ustawy – Prawo lotnicze zawarta jest np. propozycja, aby instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego odmawiała udzielenia zgody na odlot statku powietrznego, którego użytkownik narusza terminy płatności opłat lotniskowych, co – jeżeli zostanie uchwalone – wymusi ściślejszą współpracę pomiędzy PAŻP i portami lotniczymi oraz potrzebę wypracowania stosownych standardów operacyjnych i rozwiązań prawnych.

3.4.3. Instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej w innych krajach

Zadania zarządzania ruchem lotniczym (ATM) realizują w poszczególnych państwach podmioty mające różną formę prawną i różny zakres odpowiedzialności.

Poniższa tabela przedstawia zestawienie form prawnych europejskich instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej⁵⁰. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż sytuacja formalno-prawna poszczególnych ANSP jest zróżnicowana. Ponadto, ten sam rodzaj formy prawnej ANSP może być odmiennie rozumiany w poszczególnych krajach.

Tabela 1. Formy prawne instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej

Lp.	Kraj		ANSP	
1.	Hiszpania	ES	Aena	przedsiębiorstwo państwowe
2.	Czechy	CZ	ANS CR	przedsiębiorstwo państwowe
3.	Armenia	AM	ARMATS	spółka akcyjna (państwowa)
4.	Bułgaria	BG	ATSA Bułgaria	przedsiębiorstwo państwowe
5.	Austria	AT	Austro Control	spółka akcyjna (państwowa)
6.	Norwegia	NO	Avinor	spółka akcyjna (państwowa)
7.	Belgia	BE	Belgocontrol	przedsiębiorstwo państwowe
8.	Chorwacja	HR	Croatia Control	spółka akcyjna (państwowa)
9.	Cypr	CY	DCAC Cyprus	instytucja rządowa
10.	Niemcy	DE	DFS	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (państwowa)
11.	Turcja	TR	DHMI	instytucja rządowa (niezależny budżet)
12.	Francja	FR	DSNA	instytucja rządowa (niezależny budżet)
13.	Estonia	EE	EANS	spółka akcyjna (państwowa)
14.	Włochy	IT	ENAV	spółka akcyjna (państwowa)
15.	Finlandia	FI	Finavia	przedsiębiorstwo państwowe
16.	Grecja	GR	HCAA	instytucja rządowa
17.	Węgry	HU	HungaroControl	przedsiębiorstwo państwowe
18.	Irlandia	IE	IAA	spółka akcyjna (państwowa)
19.	Szwecja	SE	LFV/ANS Sweden	przedsiębiorstwo państwowe

⁵⁰ Informacja została sporządzona na podstawie raportu EUROCONTROL/PRU ACE Benchmarking Report 2009, stron internetowych poszczególnych ANSP oraz informacji prasowych.

Lp.	Kraj		ANSP	
20.	Łotwa	LV	LGS	spółka akcyjna (państwowa)
21.	Słowacja	SK	LPS	przedsiębiorstwo państwowe
22.	Holandia	NL	LVNL	niezależna instytucja (<i>independent administrative body</i>)
23.	Malta	MT	MATS	spółka akcyjna (państwowa)
24.	Rep. Macedonii	MK	M-NAV	instytucja rządowa (działająca jak osoba prawna)
25.	Mołdawia	MD	MoldATSA	przedsiębiorstwo państwowe
26.			MUAC	organizacja międzynarodowa
27.	Albania	AL	NATA Albania	spółka akcyjna (państwowa)
28.	Wielka Brytania**	UK	NATS	spółka akcyjna (częściowo prywatna)
29.	Portugalia	PT	NAV Portugal	przedsiębiorstwo państwowe
30.	Dania	DK	NAVIAIR	przedsiębiorstwo państwowe
31.	Litwa	LT	Oro Navigacija	przedsiębiorstwo państwowe
32.	Polska	PL	PANSA	państwowa osoba prawna (własny budżet)
33.	Rumunia	RO	ROMATSA	przedsiębiorstwo państwowe
34.	Szwajcaria	CH	Skyguide	spółka akcyjna (częściowo prywatna)
35.	Słowenia	SI	Slovenia Control	przedsiębiorstwo państwowe
36.	Serbia/Czarnogóra	RS/ME	SMATSA	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
37.	Ukraina	UA	UkSATSE	przedsiębiorstwo państwowe

Źródło: opracowanie PAŻP na bazie danych EUROCONTROL.

Brytyjska instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej (NATS) jest obecnie jedyną w Europie całkowicie sprywatyzowaną instytucją zapewniającą służby zarządzania ruchem lotniczym (ATM). Poza NATS, na rynku brytyjskim funkcjonuje kilkadziesiąt podmiotów certyfikowanych przez brytyjską władzę lotniczą, zapewniających służby ATM w różnych przestrzeniach odpowiedzialności, w szczególności w zakresie usług żeglugi powietrznej w przestrzeni lotniska – TWR.

Podobna sytuacja występuje we Francji, gdzie – oprócz podstawowego dostawcy służb ruchu lotniczego (DSNA) – funkcjonuje kilkadziesiąt instytucji odpowiedzialnych za służby TWR na średnich i małych lotniskach regionalnych.

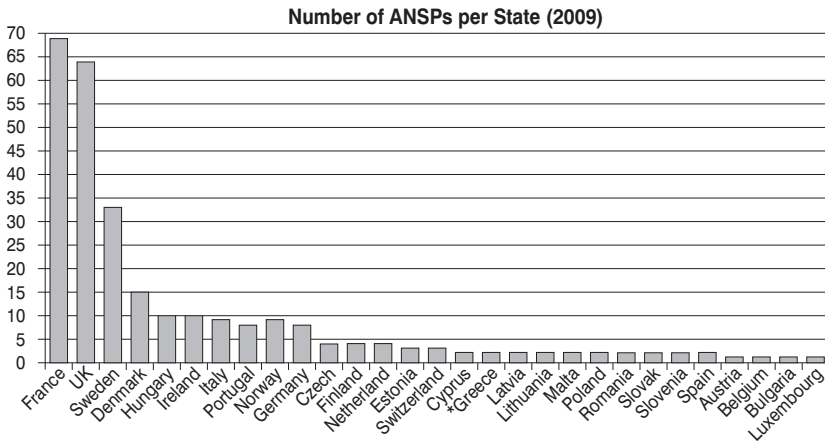
Po decyzjach dotyczących zliberalizowania rynku usług służb TWR na małych lotniskach w Niemczech i w wyniku zastosowanych procedur przetargowych służby ATM zapewnia tam austriacki dostawca usług żeglugi powietrznej („Austrocontrol”), a nie niemiecki DFS (zapewniająca na terenie Niemiec służby ACC, APP i TWR na dużych lotniskach).

Kolejnym przykładem zmian na rynku jest decyzja rządu Hiszpanii odnośnie uryn-kowienia usług na kilkunastu lotniskach i trwający obecnie przetarg, w którym swój udział zapowiada kilka konsorcjów. Wyniki przetargu powinny być znane jesienią 2011 r.

Poniższy wykres z Raportu PRR 2010 pokazuje różnice w liczbie certyfikowanych ANSP w poszczególnych krajach w roku 2009.

Poza infrastrukturą CNS na nowo powstających lotniskach komunikacyjnych konieczne jest uruchomienie organów służb ruchu lotniczego (ATS) lub organów lotniskowej służby informacji powietrznej (AFIS). Jak już wspomniano wcześniej, szczególności tego zagadnienia powinny zostać doprecyzowane w systemie Prawa lotniczego, gdyż od rozwiązań tam przyjętych będzie zależała forma organizacyjna, finansowanie oraz sposób ustanowienia i certyfikacji organów ATS lub AFIS, ustanawianych i utrzymywanych na poszczególnych lotniskach.

Wykres 1. Ilość ANSP w państwach w r. 2009



* Greece notified the EC of the completion of the certification process of its ANSPs in May 2010

source: Report on the SES Legislation Implementation in 2009 [Eurocontrol on behalf of EC DG-Move]

3.4.4. Formy prawne ANSP

Analizując występujące w prawie polskim formy prawne przedsiębiorców oraz uwzględniając przedstawiony powyżej stan prawny odnoszący się do konkurencyjnych europejskich ANSP wskazane jest podjęcie w kraju działań zmierzających do wypracowania zmian prawnych pozwalających na utworzenie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (dostawców usług) działających w formie spółek lub przedsiębiorstw państwowych (ale w oparciu o nowe rozwiązania prawno-organizacyjne).

W kontekście docelowych zmian, jakie będą zachodziły na rynku usług ATM/CNS w Europie oraz spodziewanej konsolidacji branży, należy również uwzględnić fakt, że od 1 maja 2004 r. w Polsce można również zawiązywać spółki paneuropejskie, uregulowane zarówno w ustawodawstwie unijnym, jak i krajowym.

Możliwe są tu do zastosowania następujące formy prawne:

- 1) spółka europejska;
- 2) europejskie zgrupowanie interesów gospodarczych;
- 3) spółdzielnia europejska;
- 4) europejska spółka prywatna;
- 5) europejska spółka wzajemna;
- 6) stowarzyszenie europejskie;
- 7) przedsiębiorstwo zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe.

Z uwagi na zmieniający się rynek dostawców usług żeglugi powietrznej, w wielu krajach na świecie podjęto w ciągu ostatnich kilkunastu lat działania zmierzające do poprawy funkcjonowania dostawców usług, m.in. poprzez zastosowanie efektywnych form własnościowych i organizacyjnych.

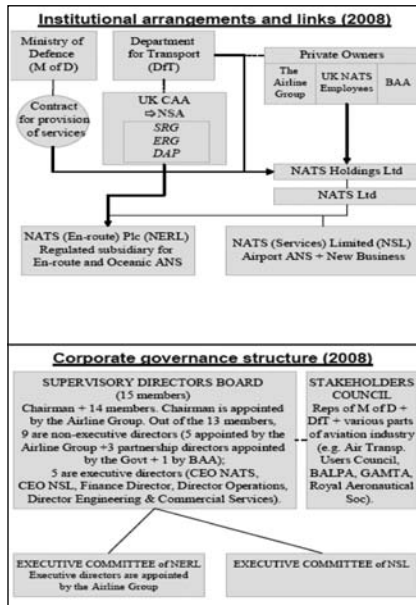
Przykładem może być agencja brytyjska (NATS), która jest spółką z następującymi udziałami:

- 1) 49% – państwo (w tym tzw. „złota akcja”);
- 2) 42% – grupa przewoźników;
- 3) 4% – firma BAA;
- 4) 5% – pracownicy NATS.

Poza formą własnościową NATS na uwagę zasługuje struktura zarządzania tą agencją, w której wyraźnie wyróżniono radę nadzorczą, zarząd oraz komitety wykonawcze w samodzielnych jednostkach podległych NATS. Strukturę zarządzania NATS oraz kilku wybranych Agencji przedstawiono poniżej w celu porównania z rozwiązaniem zastosowanym dla PAŻP, której Prezes jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, po spełnieniu wymagań i w drodze konkursu, którego zasady określone są w ustawie o PAŻP. Prezes PAŻP podlega jednak bezpośrednio ministrowi właściwemu ds. transportu.

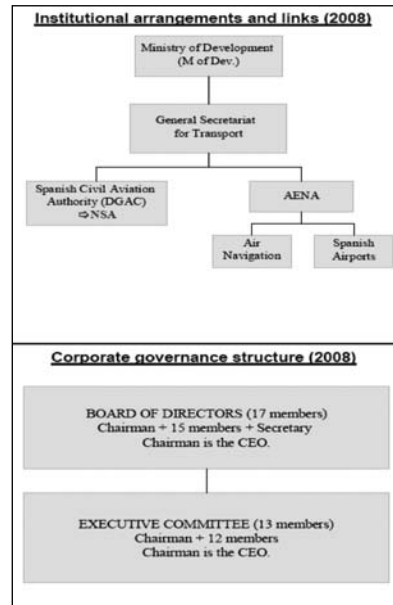
Jak widać z przedstawionych poniżej schematów większość liczących się agencji w Europie ma strukturę zarządzania opartą o prawo spółek (zwykle odpowiednik spółki akcyjnej w Polsce) lub ma status w pełni samodzielnego przedsiębiorstwa państwowego.

NATS, United Kingdom
NATS Ltd
www.nats.co.uk



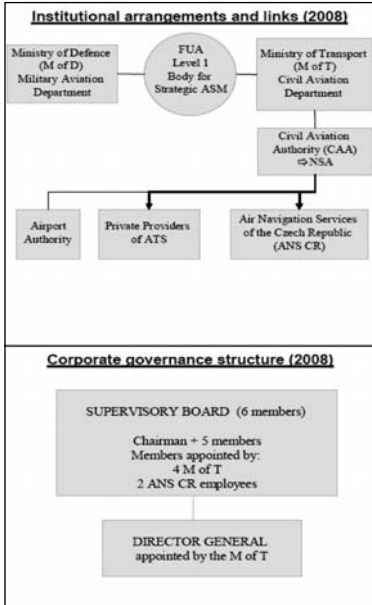
Struktura zarządzania NATS

Aena, Spain
Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
www.aena.es



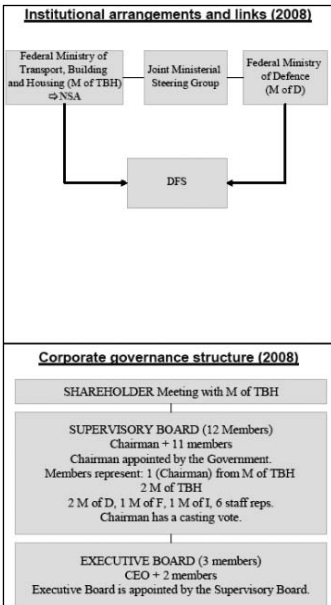
Struktura zarządzania Aena

ANS CR, Czech Republic
 Air Navigation Services of the Czech Republic
www.rlp.cz



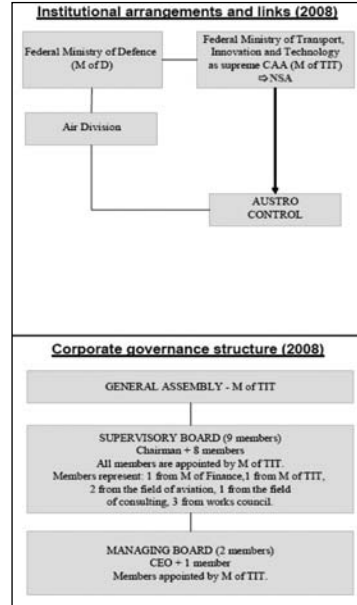
Struktura zarządzania ANS CR

DFS, Germany
 Deutsche Flugsicherung GmbH
www.dfs.de



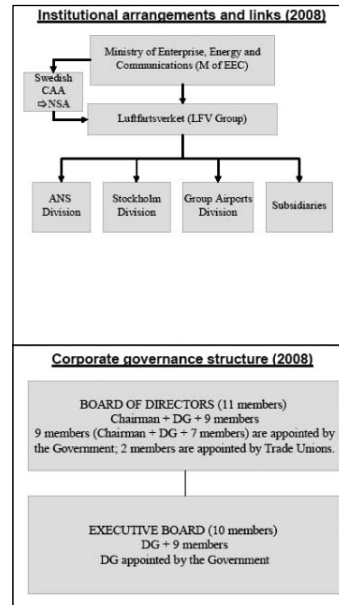
Struktura zarządzania DFS.

Austro Control, Austria
 Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mbH
www.austrocontrol.at



Struktura zarządzania Austrocontrol

LFV/ANS Sweden, Sweden
 LFV, Swedish Airports and Navigation Services
www.lfv.se



Struktura zarządzania LVF.

3.5. Aspekty ekonomiczne zapewniania służb żeglugi powietrznej

3.5.1 Finansowanie służb ATM/CNS

Kwestia efektywności kosztowej zapewniania służb żeglugi powietrznej jest oceniana jako jeden z elementów planów skuteczności działania ANSP, z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa, i z tego względu jest przedstawiona w tej części opracowania.

Przy analizie zasad finansowania działalności ANSP zapewniających służby na poszczególnych lotniskach konieczne jest uwzględnienie zasad, jakie Polska przyjęła wraz z wstąpieniem do EUROCONTROL oraz wdrożeniem z dniem 1 stycznia 2007 r. (efektywnie z dniem 1 stycznia 2008 r.) systemu rozliczeń Centralnego Biura Opłat Trasowych (CRCO) z siedzibą w Brukseli. Podstawowe zasady regulujące sposób naliczania kosztów przez organ zapewniający służby żeglugi powietrznej opierają się na rozporządzeniach SES i rozporządzeniu 1794/2006 oraz:

- „Oświadczeniach Rady skierowanych do Umawiających się Państw w sprawie opłat trasowych w żegludze powietrznej”;
- Polityce ICAO w sprawie opłat dla portów lotniczych i służb nawigacji lotniczej zawartej w dokumencie ICAO 9082;
- „Podręczniku ekonomiki służb nawigacji lotniczej” zawartym w dokumencie ICAO 9161;
- dokumentach EUROCONTROL.

Przy określaniu kosztów działalności ANSP w odniesieniu do opłat trasowych należy wziąć pod uwagę całość urządzeń i usług nawigacji powietrznej na trasie, za które odpowiedzialne jest każde państwo na mocy umów regionalnych w sprawie żeglugi powietrznej ICAO oraz związanego z nimi Regionalnego Planu Żeglugi Powietrznej ICAO dla Europy, na podstawie którego tworzone są plany krajowe. Oznacza to, że do kalkulacji tych opłat mogą zostać ujęte jedynie urządzenia i usługi wykorzystywane przez cywilny i wojskowy ruch lotniczy zgodnie z zasadami i przepisami ICAO.

Koszt kapitału należy obliczać co roku na podstawie kapitału zaangażowanego w organizacji. Kapitał zaangażowany należy określić na podstawie definicji przedstawionych w Podręczniku ekonomiki służb żeglugi powietrznej ICAO. Koszty te mogą 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. Zasady określania podstawy kosztowej dla opłat trasowych oraz sposób obliczania stawki jednostkowej określa dokument EUROCONTROL Nr 07.60.01 z dnia 1 października 2007 r.

Należy również mieć na uwadze, że system kalkulowania kosztów usług żeglugi powietrznej powinien funkcjonować w oparciu o przepisy ICAO, w szczególności dok. 7300/8, 9082/6 i 9161/3.

Wszystkie wyżej wymienione regulacje odnoszą się bezpośrednio do zadań ANSP w obszarze systemu kwalifikowania i naliczania kosztów działalności podstawowej oraz do wymogu prowadzenia przejrzystej księgowości – opartej o międzynarodowe standardy rachunkowości.

3.5.2. Relacja do poszczególnych ANSP w Europie

Odnosząc się do pozycji poszczególnych ANSP w zakresie efektywności finansowej na tle innych dostawców usług żeglugi powietrznej w Europie, należy wskazać raporty ATM Cost-Effectiveness (ACE) dostępne na stronach EUROCONTROL za lata 2006,

2007, 2008 i najnowszy, w którym zawarto analizy danych ekonomiczno-finansowych i operacyjnych za rok 2009.

Dokument ten w sposób spójny i kompleksowy opisuje wybrane parametry KPA i KPI, jakim komisja PRU w EUROCONTROL od lat posługuje się dla celów porównywania efektywności kosztowej poszczególnych dostawców.

Pewnym ograniczeniem ww. procesu benchmarkingu jest fakt, iż publikacja raportów opisujących efektywność funkcjonowania ANSP następuje z niemal półtorarocznym opóźnieniem. Dla przykładu, raport EURORONTROL/PRU pt. „ATM Cost-Effectiveness (ACE) – 2009 Benchmarking Report”, opisujący podstawowe wskaźniki funkcjonowania europejskich ANSP w roku 2009, zostanie opublikowany dopiero na początku drugiej połowy 2011 roku. Dlatego też w analizie benchmarkingowej w tym opracowaniu posłużono się danymi za rok 2009.

Możliwym jest natomiast dokonanie porównania obowiązujących stawek opłat nawigacyjnych z innymi europejskimi ANSP o podobnym profilu. W ramach oceny schematu skuteczności działania Polska została zaliczona do tej samej grupy co kraje bałtyckie i nordyckie, jednakże zasadne jest porównywanie Polski do krajów o podobnej sytuacji ekonomicznej i finansowej. W tym celu zostały określone dwie grupy, tj. kraje bałtyckie i kraje Europy Środkowej.

Tabela 2. Porównanie ustalonych kosztów jednostkowych Polski z krajami nordyckimi

Nordic States	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR
FINLAND	41,3	41,0	49,6	50,1	48,6	47,2
NORWAY	62,6	61,8	59,4	59,5	58,5	58,2
SWEDEN	56,3	66,9	57,1	54,9	54,3	53,1
POLAND	34,4	32,0	33,9	33,5	33,4	31,6
<i>Average</i>	48,6	50,4	50,0	49,5	48,7	47,5
<i>Minimum</i>	34,4	32,0	33,9	33,5	33,4	31,6
<i>Maximum</i>	62,6	66,9	59,4	59,5	58,5	58,2
<i>Difference min-max</i>	28,2	34,9	25,5	26,0	25,1	26,6

Tabela 3. Porównanie ustalonych kosztów jednostkowych Polski z krajami bałtyckimi

Baltic States	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR
ESTONIA	24,7	25,5	21,6	24,5	23,3	24,2
LATVIA	25,5	26,4	30,1	29,5	27,9	26,9
LITHUANIA	49,8	49,8	51,3	49,4	45,6	43,3
POLAND	34,4	32,0	33,9	33,5	33,4	31,6
<i>Average</i>	33,6	33,4	34,2	34,2	32,5	31,5
<i>Minimum</i>	24,7	25,5	21,6	24,5	23,3	24,2
<i>Maximum</i>	49,8	49,8	51,3	49,4	45,6	43,3
<i>Difference min-max</i>	25,1	24,3	29,7	24,9	22,3	19,1

Tabela 4. Porównanie ustalonych kosztów jednostkowych Polski z krajami Europy Środkowej

Central Europe	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR	Determined unit rate in 2009 EUR
CZECH REPUBLIC	45,1	43,5	41,4	39,3	38,0	37,2
HUNGARY	32,0	35,0	38,2	37,0	35,5	34,7
SLOVAK REPUBLIC	56,6	58,5	52,5	53,8	52,8	51,1
SLOVENIA	71,9	75,3	71,1	69,5	67,0	64,6
POLAND	34,4	32,0	33,9	33,5	33,4	31,6
<i>Average</i>	48,0	48,9	47,4	46,6	45,3	43,8
<i>Minimum</i>	32,0	32,0	33,9	33,5	33,4	31,6
<i>Maximum</i>	71,9	75,3	71,1	69,5	67,0	64,6
<i>Difference min-max</i>	39,9	43,3	37,2	36,0	33,5	33,0

Tabele 2, 3 i 4, przygotowane w ramach analizy oraz prac nad KPSD – Krajowym Planem Skuteczności Działania, prezentują ustalone koszty jednostkowe dla 3 grup krajów.

W porównaniu z krajami grupy państw nordyckich, ustalona stawka jednostkowa Polski jest najniższa w 2010 r., jak też całego okresu 2009-2014. W porównaniu z państwami bałtyckimi, stawka krajowa w 2010 r. jest na tym samym poziomie co średnia dla czterech państw w tej grupie. W odniesieniu do państw Europy Środkowej, Polska ponownie ma najniższy wskaźnik i jest znacznie poniżej średniej dla tej grupy.

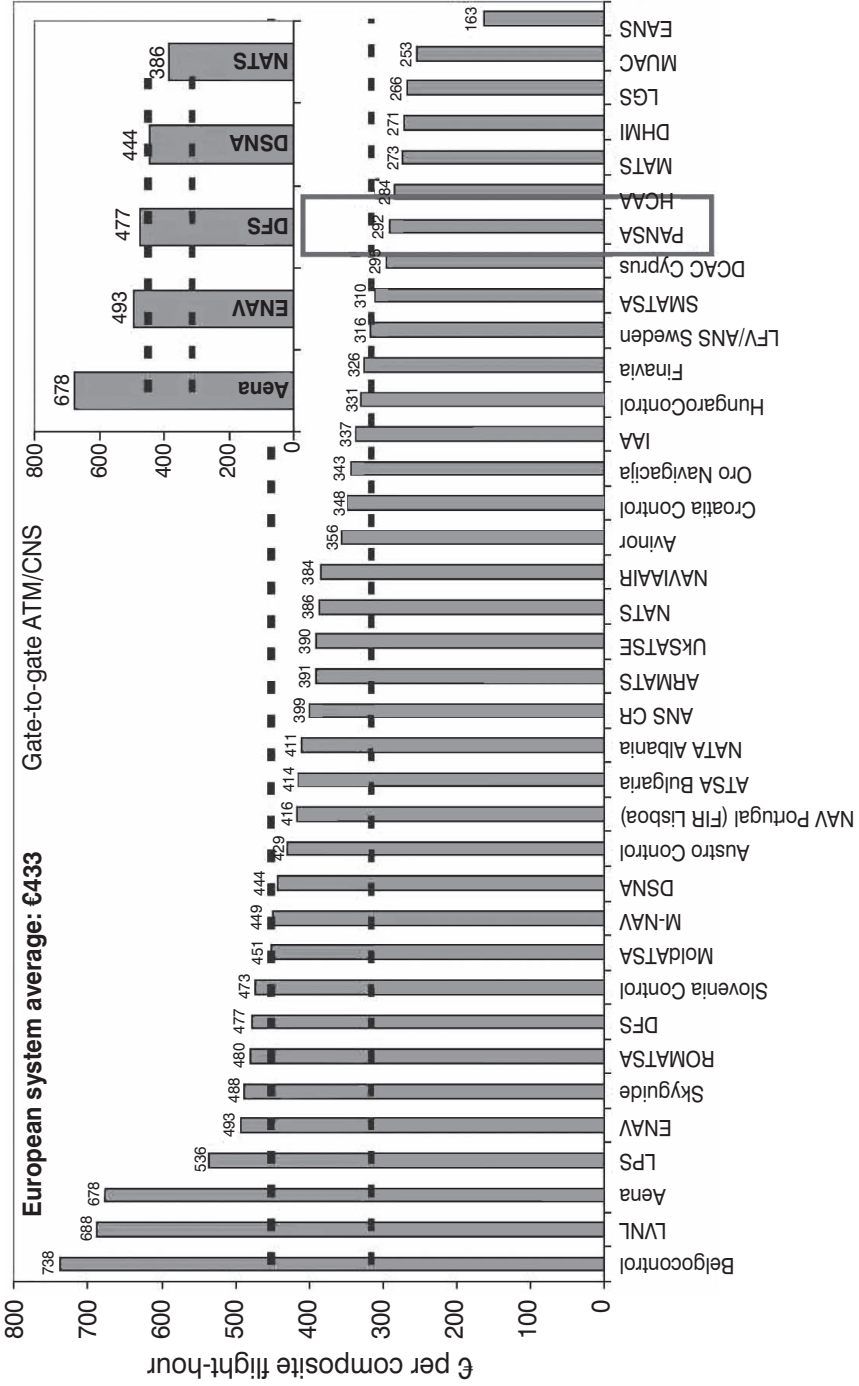
Analogicznie do powyższych porównań, tabela 5 przedstawia krajową stawkę jednostkową (*national unit rate*) dla 2010 r. na podstawie „Report on the Operation of the Route Charges System in 2010” z marca 2011 r. (na podstawie średniego kursu wymiany z września 2009 r.). W tym zestawieniu stawka dla Polski jest nieco wyższa niż najniższa w tej grupie państw (węgierska), jednakże nadal znacznie poniżej średniej dla całej grupy państw.

Tabela 5. Porównanie ustalonych kosztów jednostkowych Polski z krajami Europy Środkowej

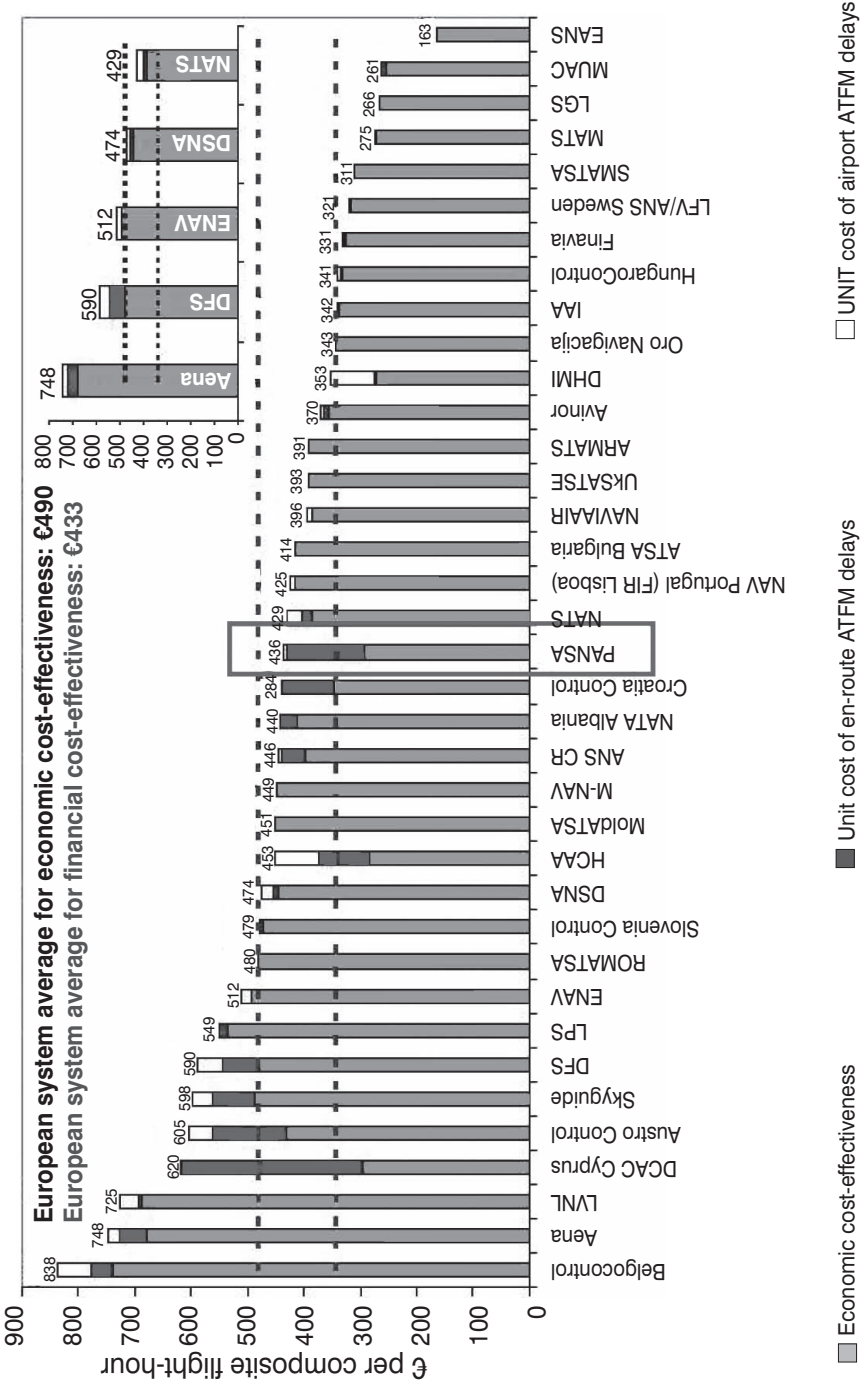
Central Europe	Determined unit rate in average September 2009 EUR
CZECH REPUBLIC	47,41
HUNGARY	36,56
SLOVAK REPUBLIC	53,78
SLOVENIA	76,23
POLAND	39,93
<i>Average</i>	50,8
<i>Minimum</i>	36,56
<i>Maximum</i>	76,23
<i>Difference min-max</i>	39,7

Główne wskaźniki funkcjonowania europejskich ANSP, opisane w raporcie PRR 2010 oraz Raporcie ACE 2009, przedstawiają się w sposób, jak w poniższych rysunkach 1–5. Na wykresach zaznaczono PAZP (PANSZA), gdyż opracowanie odnosi się w sposób szczególny do rynku polskiego.

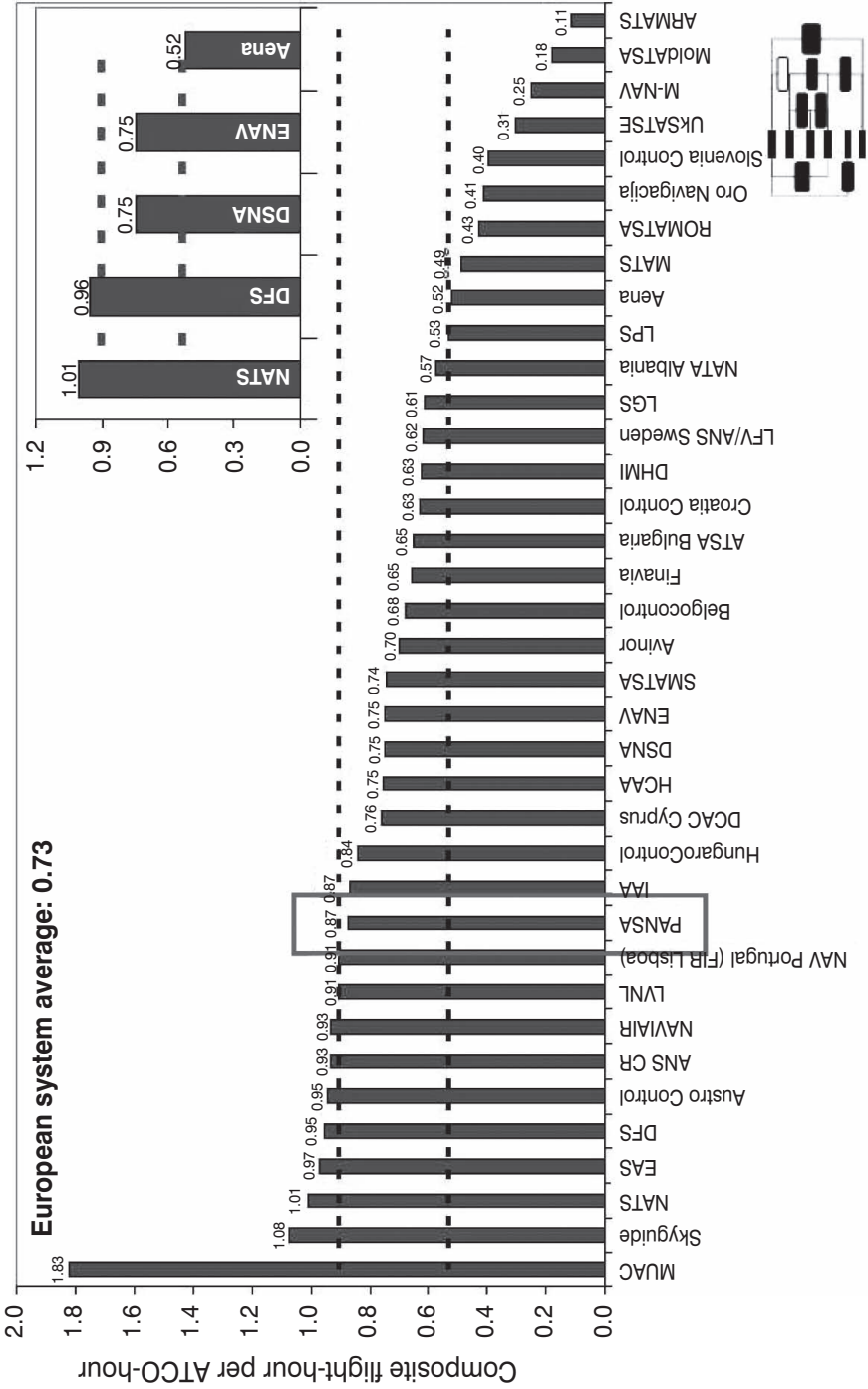
Rysunek 1. Finansowa efektywność kosztowa (rok 2009)



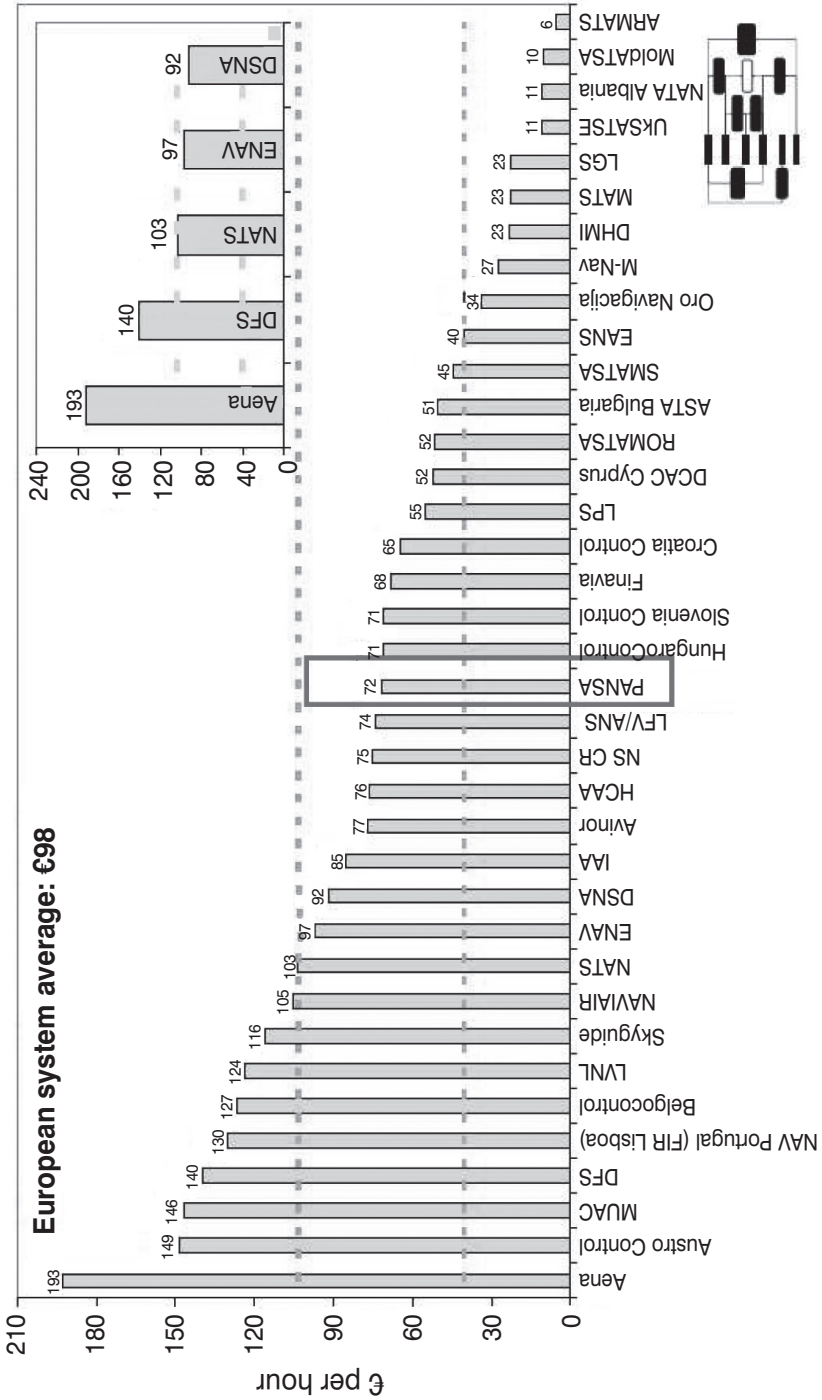
Rysunek 2. Ekonomiczna efektywność kosztowa (rok 2009)



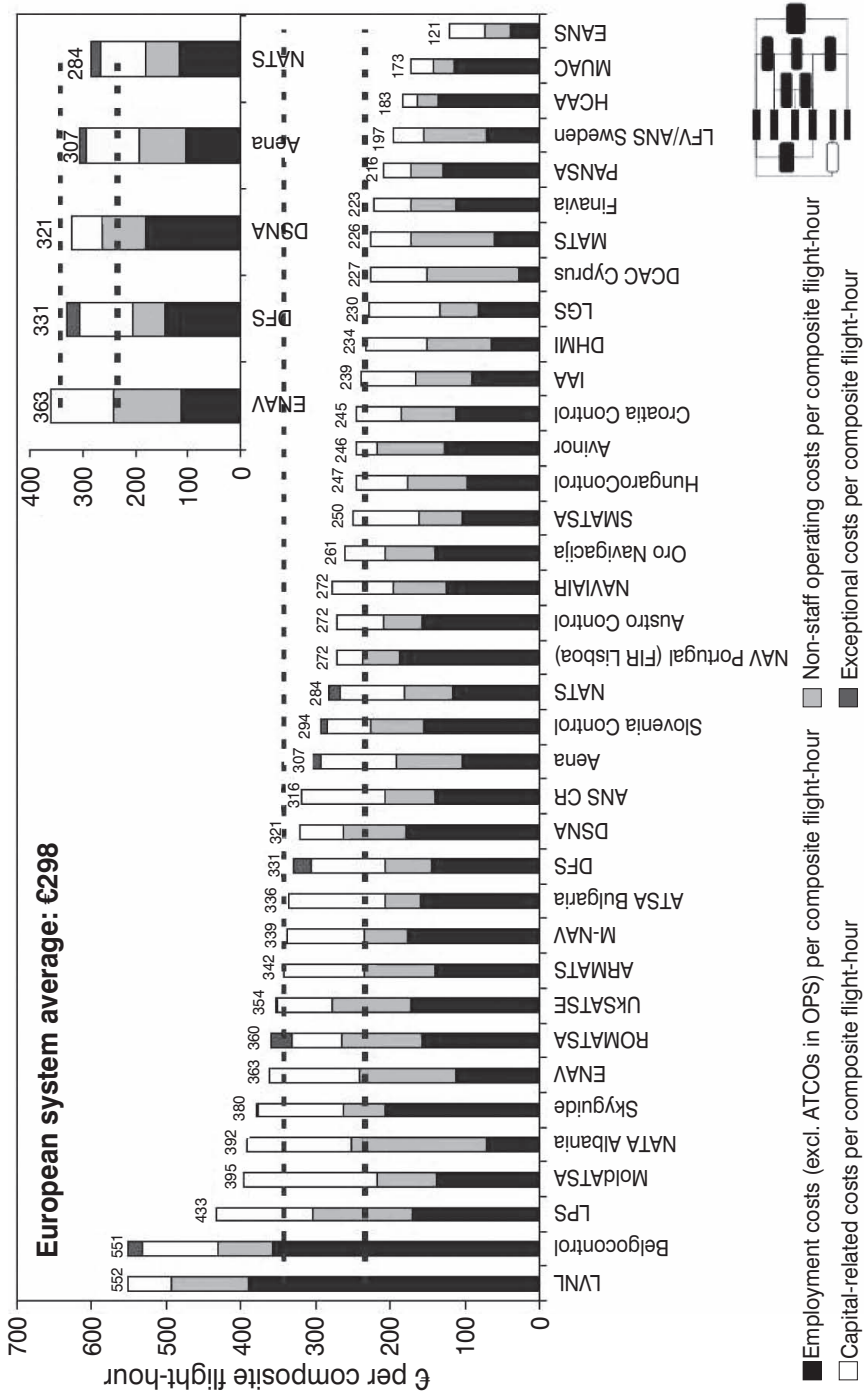
Rysunek 3. Produktynność ATCO (rok 2009)



Rysunek 4. Wskaźnik kosztu zatrudnienia ATCO na godzinę pracy ATCO (rok 2009)



Rysunek 5. Koszty wsparcia na zagregowaną godzinę lotu (rok 2009)



Ogólny wskaźnik efektywności kosztowej według metodologii EUROCONTROL/PRU (koszty świadczenia usług ATM/CNS na zagregowane godziny lotów) w roku 2009 wyniósł dla PAŻP 292 EUR. Średnio w Europie wskaźnik ten wyniósł 433 EUR.

3.6. Certyfikacja instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej

Zgodnie z przepisami prawa UE dotyczącymi certyfikacji i wyznaczania instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej (dostawców usług), w każdym kraju można certyfikować kilku, a nawet kilkudziesięciu dostawców usług. Jak wspomniano wcześniej, w danym bloku przestrzeni powietrznej do zapewniania służby ruchu lotniczego lub służby meteorologicznej może być wyznaczany jednak tylko jeden certyfikowany dostawca. Może on świadczyć część lub wszystkie usługi z następującego zakresu:

- 1) kontrola ruchu lotniczego;
- 2) służba informacji powietrznej;
- 3) służba alarmowa;
- 4) służby łączności, nawigacji i dozorowania;
- 5) planowanie przepływu ruchu lotniczego nad Polską;
- 6) koordynacja zajętości przestrzeni powietrznej;
- 7) prowadzenie biur odpraw załóg;
- 8) aktualizacja i wydawanie publikacji lotniczych.

Z obowiązku działania zgodnie z posiadanymi certyfikatami oraz obowiązku ich utrzymywania (poprzez proces recertyfikacji zgodnie z rozporządzeniem 2096/2005) wynikają zadania ANSP odnoszące się do utrzymania poziomu jakości i niezawodności usług oraz poprawy efektywności i sprawności organizacyjnej.

Zgodnie z rozporządzeniem 2096/2005, doskonalenie procesów wewnętrznych PAŻP i kontaktów z użytkownikami oraz interesariuszami powinno odbywać się w szczególności w następujących obszarach:

- A) Szczegółowe wymogi zapewniania służb ruchu lotniczego:
 - 1) własność;
 - 2) otwarte i przejrzyste zapewnianie służb;
 - 3) bezpieczeństwo służb:
 - system zarządzania bezpieczeństwem,
 - wymogi bezpieczeństwa dotyczące oceny i ograniczenia ryzyka w odniesieniu do zmian,
 - wymogi bezpieczeństwa dotyczące personelu technicznego i inżynierskiego wykonującego zadania związane z bezpieczeństwem operacyjnym;
- B) Metody działania i procedury postępowania;
- C) Szczegółowe wymagania zawarte w załączniki nr 2, 10, 11 ICAO.
- D) Szczegółowe wymogi dotyczące zapewniania służby informacji lotniczej:
 - 1) potencjał i kompetencje techniczne i operacyjne;
 - 2) metody działania i procedury postępowania.
- E) Szczegółowe wymogi dotyczące zapewniania służb łączności, nawigacji i dozorowania:
 - 1) potencjał i kompetencje techniczne i operacyjne;
 - 2) bezpieczeństwo służb:
 - system zarządzania bezpieczeństwem
 - wymogi bezpieczeństwa dotyczące oceny i ograniczenia ryzyka w odniesieniu do zmian,

- wymogi bezpieczeństwa dotyczące personelu technicznego i inżynierskiego wykonującego zadania związane z bezpieczeństwem operacyjnym;
- 3) metody działania i procedury postępowania.

3.7. Bezpieczeństwo

3.7.1. Program zarządzania bezpieczeństwem

Niezależnie od przedstawionych wyżej środków regulacyjnych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych na lotnisku, podmioty uczestniczące w tym procesie powinny uwzględniać także poniższe uwarunkowania bezpieczeństwa operacji startu i przyziemienia statku powietrznego rozumianego – zgodnie z Podręcznikiem Zarządzania Bezpieczeństwem ICAO Doc.9859 – jako stan, w którym ryzyko wyrządzenia szkody osobie lub mieniu jest zredukowane do akceptowalnego poziomu, znajdujące się poniżej takiego poziomu i jest utrzymywane na takim zaakceptowanym poziomie lub poniżej jego poprzez ciągły proces identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykiem.

Bezpieczeństwo jest na pierwszym miejscu listy obszarów, jakimi posługuje się Performance Review Unit (PRU) EUROCONTROL przy dokonywaniu pomiaru efektywności funkcjonowania każdej ANSP pod kątem skuteczności działania.

Należy przy tym odróżniać program zarządzania bezpieczeństwem od systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

Program zarządzania bezpieczeństwem jest to zintegrowany zbiór przepisów i czynności, których celem jest poprawa bezpieczeństwa. Podręcznik Zarządzania Bezpieczeństwem ICAO Doc. 9859 przedstawia podstawowe założenia sporządzenia krajowego programu zarządzania bezpieczeństwem. Z informacji na stronach internetowych ULC wynika, że przystąpiono do opracowania takiego programu przy współpracy ze środowiskiem lotniczym.

3.7.2. System Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS)

System Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS) jest to zorganizowane podejście do zarządzania bezpieczeństwem obejmujące niezbędne struktury organizacyjne, zakresy odpowiedzialności, politykę i procedury.

Agencje ANSP w Europie realizują zadania wynikające z Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (SMS) poprzez tworzenie i stosowanie procedur wynikających z przepisów prawa (w szczególności dokumentów ESARR).

Aby system SMS funkcjonował poprawnie konieczne jest:

- 1) określenie wszystkich aspektów w ATM, z uwzględnieniem terminologii, podstaw prawnych, metodyki i narzędzi do zapewnienia jego ciągłego funkcjonowania;
- 2) przedstawięcie zakresu zadań personelu Agencji;
- 3) wdrożenie zasad postępowania dotyczącego składania meldunków o wypadkach i incydentach w ATM oraz zdarzeniach technicznych CNS;
- 4) badanie zdarzeń w ATM oraz badanie zdarzeń technicznych CNS;
- 5) podnoszenie świadomości personelu w zakresie zgłaszania informacji o wypadkach, incydentach w ATM oraz zdarzeniach technicznych CNS;
- 6) wykonywanie przeglądów bezpieczeństwa (monitoringu bezpieczeństwa);
- 7) podnoszenie świadomości personelu w zakresie rozpowszechniania doświadczeń pochodzących z badania zdarzeń;

- 8) analizowanie bezpieczeństwa przy wprowadzaniu nowych systemów lub zmian do systemów ATM/CNS;
- 9) ocenę poziomu zagrożenia i wdrażanie stosownych środków zmniejszania poziomu ryzyka,
- 10) regularne przeglądy poziomu bezpieczeństwa;
- 11) dokumentowanie występujących zagrożeń i podejmowanych działań zaradczych w celach analitycznych i szkoleniowych.

Poprawne funkcjonowanie systemu SMS osiąga się m.in. poprzez stosowanie procedur i zasad wchodzących w zakres zaakceptowanego w każdej instytucji i stale doskonalonego Podręcznika Zarządzania Bezpieczeństwem. Podręcznik ten określa szczegółowy tryb postępowania w zakresie:

- 1) systemu składania meldunków, wyjaśniania przyczyn, oceny i klasyfikacji zdarzeń w systemie ATM;
- 2) oceny i ograniczania ryzyka przy wprowadzaniu zmian operacyjnych, organizacyjnych i technicznych pod względem ich wpływu na bezpieczeństwo;
- 3) przeglądów bezpieczeństwa;
- 4) monitoringu bezpieczeństwa.

3.7.3. Nadzór nad bezpieczeństwem

Minister Infrastruktury sprawuje nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustalonym w Prawie lotniczym i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych. Minister Infrastruktury nadzoruje PAŻP oraz przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze”. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest Prezes ULC, do kompetencji którego należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym niezastrzeżone w niniejszej ustawie, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej. Prezes ULC pełni funkcję tzw. państwowej władzy nadzorującej (NSA), w rozumieniu rozporządzeń unijnych dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, realizując w tej chwili w stosunku do ANSP zarówno bieżące funkcje nadzorcze, jak i regulacyjne.

W ramach szeroko rozumianej profilaktyki w zakresie bezpieczeństwa, zgodnie z prawem UE i regulacjami krajowymi, ustanowiono system obowiązkowego i dobrowolnego zgłaszania zdarzeń w lotnictwie, przygotowuje się corocznie informacje o stanie bezpieczeństwa lotów i organizuje konferencje bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 135a ust. 1 Prawa lotniczego, następujące podmioty są obowiązane do zgłaszania, w ramach krajowego systemu obowiązkowego zgłaszania, zaistnienia zdarzenia polegającego na przerwie w działaniu, wadzie, uszkodzeniu statku powietrznego lub jego elementu albo innej okoliczności, która miała lub mogła mieć wpływ na bezpieczeństwo lotu:

- a) użytkownik lub dowódca statku powietrznego, w szczególności posiadającego silnik turbinowy albo używanego do transportu publicznego;
- b) przedsiębiorca zajmujący się projektowaniem, produkcją, obsługą lub modyfikacją statków powietrznych, w szczególności posiadających silnik turbinowy albo używanych do transportu publicznego, a także przeznaczonych dla nich urządzeń lub części;
- c) osoba podpisująca świadectwa zdatności do lotów oraz dokumenty związane z przeglądami statków powietrznych, w szczególności o napędzie turbinowym albo przema-

czonych do transportu publicznego, a także przeznaczonych do nich urządzeń lub części;

- d) instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej;
- e) zarządzający lotniskiem;
- f) podmiot wykonujący obsługę naziemną statków powietrznych;
- g) osoba pełniąca funkcję związaną z instalowaniem, modyfikacją, konserwacją, naprawami, naprawami głównymi, kontrolą w locie lub inspekcją lotniczych instalacji nawigacyjnych, za których bezpieczeństwo odpowiada nadzór lotniczy.

Podmioty określone w art. 160 ust. 3 Prawa lotniczego powinny prowadzić w swoich organizacjach autonomiczny system dobrowolnego zgłaszania zdarzeń w ramach wewnętrznego systemu zarządzania bezpieczeństwem.

W celu zapobiegania wypadkom i incydentom lotniczym Państwowa Komisja Badań Wypadków Lotniczych prowadzi badania okoliczności i przyczyn zaistniałych wypadków incydentów lotniczych.

Podmioty działające w lotnictwie powinny prowadzić audyt wewnętrzny oraz posiadać plan zarządzania zdarzeniami w sytuacjach kryzysowych.

W celu udzielenia państwom pomocy w sprawowaniu nadzoru w zakresie bezpieczeństwa lotniczego ICAO stworzyła powszechny program nadzoru bezpieczeństwa (Universal Safety Oversight Audit Program-USOAP) .

4. Uwarunkowania ekonomiczne operacji lotniczych w fazie startu i przyziemienia statku powietrznego

4.1. Ogólne zasady dotyczące schematu opłat

Dla wdrożenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej Unia Europejska opracowała dla państw członkowskich wspólny schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej we wszystkich fazach lotu, przy zachowaniu zgodności z art. 15 Konwencji chicagowskiej oraz spójności z systemem opłat trasowych EUROCONTROL. Jak wskazano wcześniej przepisy Konwencji chicagowskiej stanowią w tym zakresie, że korzystanie przez statki powietrzne każdego państwa ze wszelkich udogodnień dla żeglugi powietrznej, oddanych do użytku publicznego dla zapewnienia bezpieczeństwa i sprawności żeglugi powietrznej, łącznie z obsługą radiową i meteorologiczną, powinno się odbywać na jednakowych warunkach. Wszelkie opłaty za używanie takich udogodnień przez statki powietrzne innego państwa, nakładane przez dane państwo lub na nakładanie których państwo to zezwala, nie mogą przewyższać opłat nakładanych na krajowe statki powietrzne przy wykonywaniu analogicznych lotów.

Ustanowienie wspólnego dla wszystkich państw członkowskich UE schematu opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej ma – zdaniem Komisji Europejskiej – przyczynić się do osiągnięcia większej przejrzystości w zakresie określania, nakładania i egzekwowania opłat od użytkowników przestrzeni powietrznej oraz do efektywności kosztowej zapewniania służb żeglugi powietrznej, a także efektywności lotów, przy utrzymaniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa (pkt 3 preambuły do rozporządzenia 1794/2006).

Podstawowe zasady i cele systemu zawarte są w rozporządzeniu 550/2004 (rozporządzeniu w sprawie zapewniania służb) oraz w rozporządzeniu 1794/2006.

Schemat opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej jest powiązany z systemem skuteczności działania służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej poprzez objęcie wszystkich składników kosztów krajowej podstawy kosztowej tych krajowymi planami skuteczności działania, które powinny być zgodne z europejskimi planami skuteczności działania.

Projekt krajowego planu skuteczności działania na lata 2012-2014 przygotowany przez ULC w porozumieniu z zainteresowanymi jednostkami, został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury i skierowany pod koniec czerwca 2011 do Komisji Europejskiej do oceny przeprowadzanej zgodnie z rozporządzeniem 691/2010.

W schemacie tym wyróżnia się opłaty pobierane za loty wykonywane w strefie pobierania opłat trasowych (*opłaty trasowe*) i opłaty pobierane w strefie pobierania opłat terminalowych (*opłaty terminalowe*).

Strefa pobierania opłat trasowych jest to część przestrzeni powietrznej, dla której określa się jedną podstawę kosztową i jedną stawkę jednostkową, zaś *strefa pobierania opłat terminalowych* jest to grupa lotnisk, dla których określa się jedną podstawę kosztową i jedną stawkę jednostkową.

W prawie krajowym kwestie te są uregulowane w art. 130 Prawa lotniczego oraz w wykonawczych do tej ustawy rozporządzeniach Ministra Transportu z 2007 r.⁵¹ i Ministra Infrastruktury z 2009 r.⁵², w których dla określenia opłat za korzystanie ze służb żeglugi powietrznej, zarówno trasowych, jak i terminalowych, stosuje się jedno wspólne określenie „*opłaty nawigacyjne*”.

Schemat opłat za korzystanie ze służb opiera się na rozliczeniu kosztów służby żeglugi powietrznej poniesionych przez instytucje zapewniające służby na korzyść użytkowników przestrzeni powietrznej; koszty te dzielone są pomiędzy poszczególne kategorie użytkowników. Przez użytkownika przestrzeni powietrznej rozumie się operatora statku powietrznego eksploatowanego w ramach ogólnego ruchu lotniczego w obszarach ICAO (EUR i AFI), aczkolwiek dopuszcza się zastosowanie istniejących regulacji prawnych do świadczenia służb żeglugi powietrznej także w innych obszarach znajdujących się w zakresie odpowiedzialności państwa. W przypadku, gdy nie jest znana tożsamość osoby eksploatującej statek powietrzny, przyjmuje się, że użytkownikiem statku powietrznego w czasie lotu jest jego właściciel, chyba że wykaże on, iż w czasie tego lotu statek powietrzny był eksploatowany przez inną osobę.

Generalne zasady ustalania podstawy kosztowej opłat, zarówno trasowych, jak i terminalowych, określa art. 15 Rozporządzenia 550/2004. Zgodnie z tym przepisem:

- koszt dzielony pomiędzy użytkowników przestrzeni powietrznej stanowi ustalony koszt zapewniania służb żeglugi powietrznej, łącznie z odpowiednimi kwotami odsetek od inwestycji kapitałowych i amortyzacji aktywów, jak również kosztami utrzymania, obsługi, zarządzania i administracji;
- kosztami, jakie należy uwzględnić, są koszty określone w związku z obiektami i urządzeniami oraz służbami, jakie są zapewniane i wdrażane w ramach Regionalnego planu żeglugi powietrznej ICAO dla regionu Europy w strefach pobierania opłat wchodzących w obszar ich odpowiedzialności; mogą one również obejmować koszty ponoszone przez państwowe władze nadzorujące (w Polsce – Prezesa ULC) lub

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 15.05.2007 r. w sprawie opłat nawigacyjnych, Dz.U. Nr 92, poz. 619.

⁵² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów systemu opłat trasowych, Dz.U. Nr 61, poz. 500.

uprawnione podmioty, jak również inne koszty ponoszone przez właściwe państwo członkowskie i instytucję zapewniającą służby w związku z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej (np. wynikające z umów międzynarodowych);

- koszt różnych służb żeglugi powietrznej określa się indywidualnie, zgodnie z art. 12 ust. 3 Rozporządzenia;
- zakazane jest wzajemne subsydiowanie pomiędzy służbami trasowymi i służbami terminalowymi, co oznacza, że koszty związane zarówno ze służbami terminalowymi, jak i służbami trasowymi, przypisuje się w sposób proporcjonalny do służb terminalowych i służb trasowych w oparciu o przejrzystą metodologię; zezwala się na wzajemne subsydiowanie pomiędzy różnymi służbami żeglugi powietrznej w ramach każdej z dwóch powyższych kategorii wyłącznie wtedy, kiedy jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi i będzie jasno sprecyzowane;
- zapewniana jest przejrzystość podstawy kosztowej opłat.

Generalne zasady ustanawiania opłat są określone w Rozporządzeniu 550/2004 następująco:

- opłaty za dostępność służb żeglugi powietrznej są ustanawiane na niedyskryminacyjnych warunkach; przy nakładaniu na różnych użytkowników przestrzeni powietrznej opłat za korzystanie z tej samej służby nie wprowadza się rozróżnienia ze względu na narodowość lub kategorię użytkownika;
- zwolnienie z opłat niektórych użytkowników, w szczególności operatorów lekkich statków powietrznych i państwowych statków powietrznych, jest dopuszczalne pod warunkiem, że koszt takiego zwolnienia nie jest przenoszony na innych użytkowników;
- opłaty są ustalane na rok kalendarzowy na podstawie ustalonych kosztów lub mogą być ustalane na ustanowionych przez państwa członkowskie warunkach określających maksymalną wysokość stawki jednostkowej lub rocznego przychodu przez okres nie dłuższy niż pięć lat;
- służby żeglugi powietrznej mogą generować wystarczające przychody zapewniające uzasadniony zwrot z aktywów, który przyczynia się do niezbędnego podniesienia wartości kapitału;
- opłaty odzwierciedlają koszt służb żeglugi powietrznej oraz obiektów i urządzeń udostępnianych użytkownikom przestrzeni powietrznej, z uwzględnieniem względnych możliwości produkcyjnych różnych typów statków powietrznych;
- opłaty stanowią zachętę do bezpiecznego, skutecznego, efektywnego i zrównoważonego zapewniania służb żeglugi powietrznej, mając na względzie osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i efektywności kosztowej oraz osiągnięcie parametrów docelowych skuteczności działania, a także stymulują zintegrowane zapewnianie służb, przy jednoczesnym zmniejszeniu oddziaływania lotnictwa na środowisko.

Ponadto, przepisy te przewidują możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie mechanizmów obejmujących zachęty składające się z korzyści lub kar finansowych, w celu skłonienia instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej lub użytkowników przestrzeni powietrznej do wsparcia takich usprawnień w zapewnianiu służb żeglugi powietrznej, jak zwiększona przepustowość, ograniczenie opóźnień czy zrównoważony rozwój przy jednoczesnym utrzymaniu optymalnego poziomu bezpieczeństwa (*system zachęt*).

4.2. Szczegółowe uwarunkowania stosowania schematu opłat

Zasady związane ze schematem opłat, przedstawione w pkt 1, zostały rozwinięte i uszczegółowione w Rozporządzeniu 1794/2006.

W Rozporządzeniu tym ustala się szczegółowy zakres podmiotowy i przedmiotowy przepisów dotyczących wspólnego schematu opłat poprzez ustalenie, że dotyczy on służb żeglugi powietrznej świadczonych przez instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego, wyznaczone zgodnie z art. 8 Rozporządzenia 550/2004 (rozporządzenia o zapewnianiu służb) oraz przez instytucje zapewniające służby meteorologiczne wyznaczone zgodnie z art. 9 ust. 1 tego Rozporządzenia, obsługujące ogólny ruch lotniczy.

Wspólny schemat opłat obejmujący wszystkie fazy lotu statku powietrznego, w tym fazę startu i przyziemienia statku powietrznego z/na lotnisku, powinien być stosowany z uwzględnieniem następujących wymagań:

- **poziom opłat** dotyczących w szczególności lekkich statków powietrznych nie powinien zniechęcać do korzystania z urządzeń i służb niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa, ani wdrażania nowych technik i procedur;
- przedstawiciele użytkowników przestrzeni powietrznej oraz właściwe organy powinny otrzymywać w odpowiednim czasie kompletną i przejrzystą **informację na temat podstawy kosztowej opłat** (*cost base*), zaś formuła pobierania opłat za korzystanie ze służb terminalowych powinna odzwierciedlać odmienny charakter tych służb (alokacja kosztów); opłaty te powinny podlegać regularnym przeglądom;
- schemat opłat nawigacyjnych powinien odzwierciedlać koszty zapewniania służb żeglugi powietrznej **ponoszone bezpośrednio i pośrednio**:
 - ustalone koszty służb trasowych powinny być finansowane z opłat trasowych nakładanych na użytkowników służb żeglugi powietrznej zgodnie z rozdziałem III Rozporządzenia 1794/2006 lub innych przychodów;
 - koszty służb terminalowych powinny być finansowane z opłat terminalowych nakładanych na użytkowników służb żeglugi powietrznej zgodnie z rozdziałem III tego Rozporządzenia lub z innych przychodów, w tym subsydiów krzyżowych zgodnych z prawem UE,
- państwa powinny móc stosować te same stawki jednostkowe opłat (*unit rate*) za służby terminalowe we wszystkich portach lotniczych obsługiwanych przez tę samą instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego lub (jeżeli tak zdecydują) w kilku grupach takich portów lotniczych, w celu pokrycia całkowitych kosztów służb terminalowych – dla zapewnienia podróżującym dostępności do sieci transportu lotniczego, w tym także do małych i średnich portów lotniczych, po osiągalnych kosztach,
- zwolnienia z opłat, o których mowa w art. 9 Rozporządzenia 1794/2006, mogą być pokrywane także z innych źródeł finansowania; w przypadku zwolnienia z opłat lotów VFR koszty służb zapewnianych tym lotom wykazuje się oddzielnie od lotów IFR;
- zgodnie z prawem UE część przychodów pochodzących z opłat może być wykorzystana na sfinansowanie wspólnych projektów w zakresie funkcji związanych z siecią, mających znaczenie dla poprawy ogólnej skuteczności zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej w Europie;
- środki prawne niezbędne do zapewnienia szybkiego i pełnego uiszczenia opłat nawigacyjnych przez użytkowników służb żeglugi powietrznej powinny być wzmocnione.

4.3. Wybrane zagadnienia szczegółowe

4.3.1. Strefy pobierania opłat

Strefy pobierania opłat w przestrzeni powietrznej znajdującej się w obszarze ich odpowiedzialności ustanawia dane państwo, biorąc pod uwagę natężenie ruchu lotniczego i konieczność zapewnienia służb kontroli ruchu lotniczego, po konsultacji z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej. Strefa pobierania opłat trasowych rozciąga się od powierzchni ziemi do górnej przestrzeni włącznie, z zachowaniem możliwości ustanowienia przez państwo, po konsultacji z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej, specjalnej strefy obejmującej złożoną strukturalnie przestrzeń terminalową.

4.3.2. Ustalanie stawek jednostkowych w strefach pobierania opłat

Państwa członkowskie zapewniają coroczne ustalanie stawek jednostkowych dla każdej strefy pobierania opłat i informują o stawkach jednostkowych Komisję Europejską, a w razie potrzeby także EUROCONTROL. Stawki te mogą być zmieniane w trakcie roku w przypadku uruchomienia mechanizmu ostrzegawczego na podstawie art. 11 ust. 4 lit. e Rozporządzenia 549/2004 i art. 18 Rozporządzenia 691/2010.

4.3.3. Alokacja kosztów terminalowych służb żeglugi powietrznej

Koszty kwalifikujących się służb są alokowane do stref pobierania opłat na podstawie przejrzystej metodologii spełniającej wymogi określone w art. 8 Rozporządzenia 1794/2006.

Zgodnie z art. 7 tego Rozporządzenia, koszty terminalowych służb żeglugi powietrznej obejmują:

- a) koszty kontroli lotniska i lotniskowych służb informacji powietrznej, włączając w to służby doradcze ruchu lotniczego i służby ostrzegawcze;
- b) koszty służb ruchu lotniczego obsługujących przyłoty i odloty statków powietrznych w określonej odległości od portu lotniczego zgodnie z wymaganiami operacyjnymi;
- c) odpowiednią część kosztów wszelkich pozostałych składników służb żeglugi powietrznej, odzwierciedlającą proporcjonalny rozdział pomiędzy trasowymi i terminalowymi służbami żeglugi powietrznej.

Opłata terminalowa za dany lot w określonej strefie pobierania opłat terminalowych równa jest iloczynowi stawki jednostkowej ustalonej dla tej strefy pobierania opłat terminalowych i terminalowych jednostek usługowych dla tego lotu, z zachowaniem możliwości finansowania terminalowych służb żeglugi powietrznej z innych przychodów (art. 3 ust. 3 Rozporządzenia 1794/2006. **Do celów pobierania opłat przyłot i odlot traktuje się jak jeden lot.** Jednostką obliczeniową jest lot przylatujący lub lot odlatujący.

Stawka jednostkowa i terminalowe jednostki usługowe liczone są zgodnie z załącznikiem V do tego Rozporządzenia.

Zgodnie z danymi ULC, w roku 2010 w Polsce wysokość stawki jednostkowej opłat nawigacyjnych wynosiła **dla opłaty trasowej 165,87 zł (39,93 euro) plus 0,13 euro**; 0,13 euro jest to tzw. stawka administracyjna doliczana do stawki krajowej przez Centralne Biuro Opłat Trasowych EUROCONTROL w związku z obsługą wielostronnego systemu opłat trasowych.

Stawka ta jest przeliczana co miesiąc według średniego miesięcznego kursu wymiany EUR na PLN z miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym został wykonany lot (średni

krzyżowy kurs zamknięcia obliczony na podstawie dziennego kursu kupna), publikowanego przez agencję Reuters.

W 2010 r. **opłata terminalowa wynosiła 867,88 PLN.**

Opłata terminalowa w ww. wysokości pobierana była na następujących lotniskach:

- Port Lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie (EPWA)
- Lotnisko Gdańsk im. Lecha Wałęsy (EPGD)
- Lotnisko Kraków – Balice (EPKK)
- Lotnisko Bydgoszcz – Szwederowo (EPBY)
 - Lotnisko Katowice – Pyrzowice (EPKT)
 - Lotnisko Łódź im. Władysława Reymonta (EPLL)
 - Lotnisko Poznań – Ławica (EPPO)
 - Lotnisko Rzeszów – Jasionka (EPRZ)
 - Lotnisko Szczecin – Goleniów (EPSC)
 - Lotnisko Wrocław – Strachowice (EPWR)
 - Lotnisko Zielona Góra – Babimost (EPZG)

W roku 2011 w Polsce wysokość stawki jednostkowej opłat nawigacyjnych wynosi dla **opłaty trasowej 155,17 zł (39,31 euro) plus 0,15 euro, a dla opłaty terminalowej 1051,03 PLN.** Opłata terminalowa w ww. wysokości jest pobierana na ww. 11 lotniskach.

Polityki ICAO dotyczące opłat dla portów lotniczych i służb żeglugi powietrznej⁵³ zawierają m.in. następujące zalecenia i wnioski Rady ICAO (wybrane postanowienia).

4.3.4. Polityki odnoszące się do sposobu ustalania podstawy kosztowej

- 1) podstawa kosztowa dla opłat lotniskowych powinna uwzględniać pełen koszt udostępnienia portu lotniczego i niezbędnych usług pomocniczych dostępnych ogólnie dla międzynarodowych usług lotniczych; użytkownicy statków powietrznych i inni użytkownicy portu lotniczego powinni płacić tylko za obiekty i urządzenia oraz usługi określone i wdrożone zgodnie z Regionalnym Planem Żeglugi Powietrznej;
- 2) podział kosztów pomiędzy użytkowników powinien uwzględniać obiekty, urządzenia i powierchnię wykorzystywaną przez władze państwowe;
- 3) koszty związane z zapewnianiem kontroli zbliżania i kontroli lotniska powinny być określone oddzielnie;
- 4) opłaty pobierane w porcie lotniczym przez różne podmioty powinny być, tak dalece jak to tylko jest możliwe, scalone w jedną opłatę albo niewielką liczbę różnych opłat, przy jednoczesnym właściwym rozdzieleniu łącznych przychodów pomiędzy zainteresowane podmioty;
- 5) opłaty za lądowanie:
 - a) powinny być oparte na formule wagowej statku powietrznego (certyfikowana masa startowa); w godzinach szczytu i przy zatłoczeniu w porcie lotniczym można dopuścić stałą opłatę lub kombinację opłaty stałej i elementu masy statku powietrznego;
 - b) w sytuacji, gdy opłaty za kontrolę zbliżania i kontrolę lotniska są pobierane jako element opłaty za lądowanie albo oddzielnie, mogą one uwzględniać masę statku powietrznego, jednakże w stopniu niższym;
- 6) nie należy różnicować stawek w zależności od długości lotu;

⁵³ Doc. 9082, wydanie ósme – 2009. Dokument przywołuje: Podręcznik Ekonomiki Portów Lotniczych – Dok 9562 i Podręcznik Ekonomiki Służb Żeglugi Powietrznej – Dok 9161.

- 7) powinno stosować się jedną opłatę dla kosztów tak wielu, jak to możliwe, obiektów i urządzeń oraz usług zapewnianych przez port lotniczy dla normalnego lądowania lub startu statku powietrznego;
- 8) zwykła opłata za lądowanie powinna pokrywać wykorzystanie światła i specjalnych pomocy radiowych do lądowania, jeżeli są one wymagane; jeśli ustanowione są oddzielne opłaty za tego typu obiekty lub urządzenia, nie powinny one być pobierane na zasadzie dobrowolnego korzystania, ale powinny być jednolicie nakładane w odniesieniu do każdego lądowania odbywającego się w okresach określonych przez zarządzającego portem lotniczym.

4.3.5. Polityki dotyczące opłat za służby żeglugi powietrznej

- 1) Opłaty pobierane od międzynarodowego lotnictwa cywilnego za służby żeglugi powietrznej powinny mieć właściwą podstawę kosztową, aby można było wymagać od użytkowników sfinansowania ich pełnego udziału w kosztach związanych z tymi służbami; przy ustalaniu całkowitych kosztów, które mają być pokryte z opłat, należy wziąć pod uwagę – jako wytyczne ogólne – wykaz obiektów, urządzeń i usług określony w załączniku nr 2 do ww. Polityk;
- 2) Rada ICAO zaleca, aby przy ustalaniu podstawy kosztowej dla opłat za służby żeglugi powietrznej stosowano m.in. następujące zasady:
 - a) kosztem będącym przedmiotem podziału pomiędzy użytkowników jest pełen koszt zapewniania służb żeglugi powietrznej, wraz z kwotami kosztu kapitału i amortyzacji składników majątku, jak również koszty utrzymania, eksploatacji, zarządzania i administracji;
 - b) koszty powinny być oszacowane w odniesieniu do tych obiektów, urządzeń i służb, włączając usługi satelitarne, które zostały przewidziane i wdrożone zgodnie z Regionalnym Planem (Planami) Żeglugi Powietrznej ICAO (wraz z uzupełnieniami) lub udostępnione na wniosek użytkowników;
 - c) koszty służb żeglugi powietrznej zapewnianych podczas operacji statku powietrznego w fazie zbliżania lub na lotnisku powinny być wykazane oddzielnie, podobnie jak – gdy jest to możliwe – koszty zapewnienia lotniczej służby meteorologicznej;
 - d) koszty ochrony portu lotniczego nie powinny być łączone z kosztami ponoszonymi w związku z obiektami, urządzeniami lub służbami żeglugi powietrznej;
 - e) służby żeglugi powietrznej mogą generować wystarczające przychody przekraczające wszystkie bezpośrednie i pośrednie koszty operacyjne, aby przyczynić się do niezbędnych inwestycji kapitałowych.
- Przy ustalaniu kosztów podlegających odzyskaniu od użytkowników, państwo może zdecydować o odzyskaniu mniej niż pełnych kosztów, mając na uwadze korzyści lokalne, krajowe lub regionalne; do państwa należy decyzja, czy, kiedy i na jakim poziomie nałożone zostaną opłaty za służby żeglugi powietrznej; pełne odzyskiwanie kosztów powinno być stopniowe.
- 3) Podział kosztów powinien być sprawiedliwy w stosunku do wszystkich użytkowników (lotnictwo międzynarodowe, krajowe, państwowe i inne oraz użytkownicy nie-lotniczy).
- 4) Systemy stosowane do opłat za służby żeglugi powietrznej powinny być ustanawiane m.in. zgodnie z następującymi zasadami:

- a) system powinien być prosty, sprawiedliwy i w odniesieniu do opłat trasowych możliwy do ogólnego zastosowania;
- b) opłaty powinny być nakładane w sposób niezniechęcający do korzystania z obiektów i urzędzeń oraz służb niezbędnych dla bezpieczeństwa lub do wprowadzania nowych pomocy i technik;
- c) opłaty powinny być pobierane w taki sposób, aby nie miało miejsca podwójne pobieranie opłat za jakiegokolwiek obiekt i urządzenie lub służby w odniesieniu do tego samego wykorzystania. W sytuacjach, gdy określone obiekty i urządzenia lub służby są wykorzystywane do więcej niż jednej służby (np. kontroli zbliżania i lotniska oraz trasowej kontroli ruchu lotniczego), ich koszty powinny zostać sprawiedliwie uwzględnione w opłatach, o których mowa.

4.3.6. Opłaty za kontrolę zbliżania i lotniska

Rada zaleca, aby w sytuacji, gdy pobierane są opłaty za kontrolę zbliżania i lotniska, zarówno jako element opłaty za lądowanie, jak i oddzielnie, opłata ta stanowiła, tak dalece, jak to jest możliwe, jeden element opłaty za lądowanie albo innej podobnej opłaty za lot i mogła uwzględniać wagę statku powietrznego, jednakże w stopniu mniejszym niż wprost proporcjonalnie.

Zasady określania podstawy kosztowej dla opłat trasowych oraz sposób obliczania stawek jednostkowych⁵⁴ stanowią (wybrane postanowienia):

„Strefa pobierania opłat trasowych” oznacza obszar przestrzeni powietrznej, dla którego jest ustanawiana jedna podstawa kosztowa oraz stawka jednostkowa.

Strefa pobierania opłat trasowych rozciąga się od powierzchni ziemi do górnej przestrzeni powietrznej łącznie, z zastrzeżeniem możliwości ustanowienia przez Umawiające się Państwo, po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej, specjalnej strefy obejmującej złożoną strukturę przestrzeni terminalowej.

Wysokość opłat za służby zapewniane w fazie startu i lądowania (w praktyce odnoszące się do kosztów służb zbliżania i lotniska) są obecnie bardzo zróżnicowane w poszczególnych ANSP. Wynika to z faktu, że koszty alokowane do wypełnienia tych zadań dzielone są przez wykonywane na danym lotnisku operacje i nie ma możliwości ograniczenia pewnych kosztów i dostosowania ich wielkości do faktycznej liczby operacji. Pewien poziom wyposażenia technicznego, kosztów pracy personelu, kosztów wynikających z procesu certyfikacji oraz systemu zapewnienia bezpieczeństwa stanowi wartość minimalną, której nie można ograniczyć bez wpływu na poziom bezpieczeństwa oraz ciągłość operacji na danym lotnisku.

Finansową efektywność kosztową usługi TNC w roku 2009 (nawigacje terminalowe – nawigacje do startu i lądowania) w poszczególnych krajach europejskich przedstawia poniższy wykres 2.

W poszczególnych krajach przyjęto różne rozwiązania w odniesieniu do liczby stref opłat terminalowych oraz sposobu kwalifikowania i zaliczania poszczególnych lotnisk do stref opłat. Różnorodne podejście, dopuszczalne w obowiązujących przepisach UE powoduje, że bardzo trudno dokonywać analiz porównawczych w tym obszarze zagadnień. Przyjęte w poszczególnych krajach rozwiązania przedstawiono poniżej w tabeli 7.

⁵⁴ Wyciąg z dokumentów EUROCONTROL z 2007 i 2010 roku; Dz.Urz. ULN Nr 6 z 2009 r.

Wykres 2. Finansowa efektywność kosztowa usługi TNC w roku 2009 w poszczególnych krajach europejskich

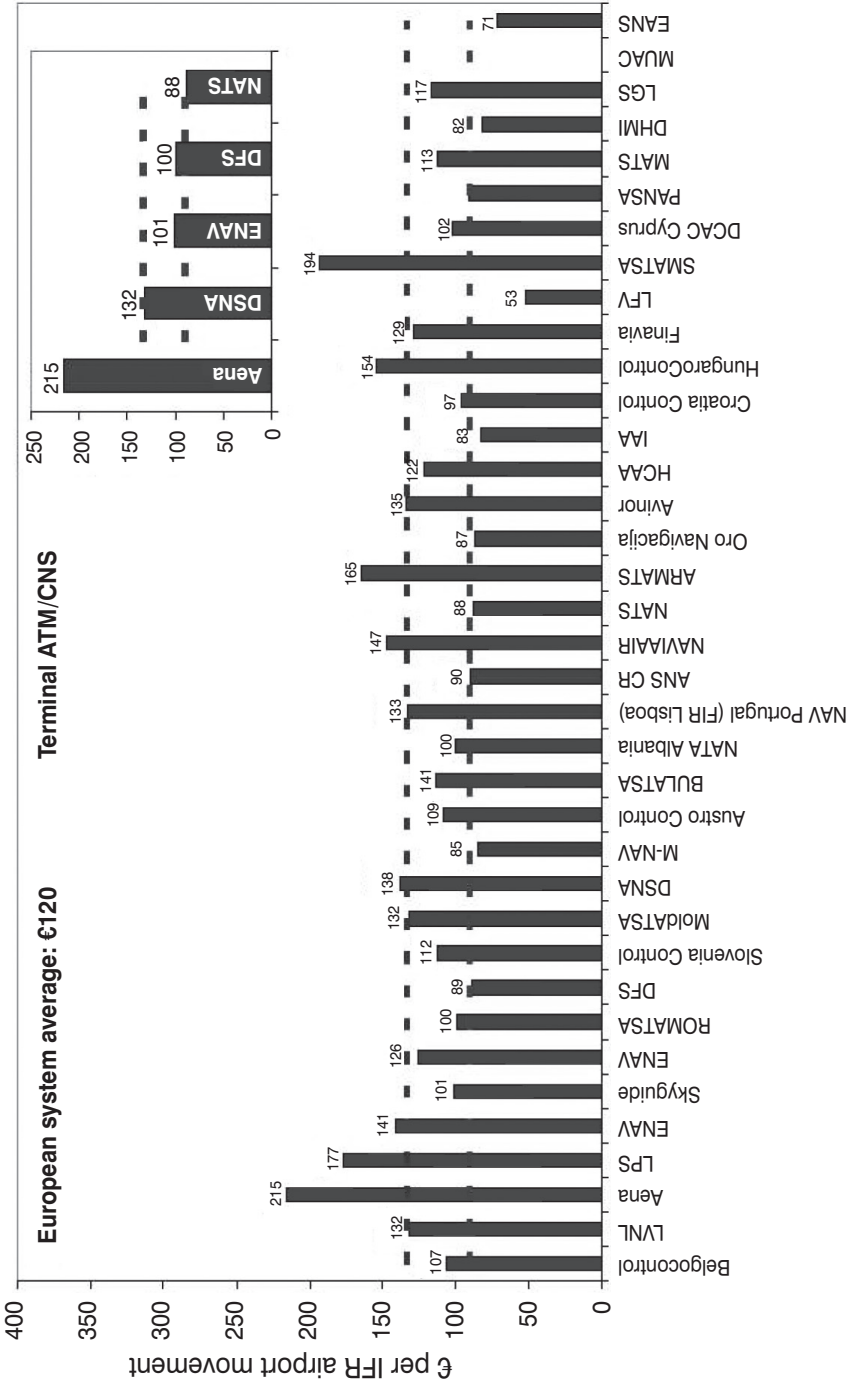


Tabela 7. Opłaty terminalu ANS i stawki jednostkowe (zał. VIII do Rozporządzenia 1794/2006)

States	Changing Zone		TNC formula	2009		2008		2009	
	Aerodromes	Movements		Unit Rate	ANS Terminal costs (€'000)	Unit Rate	ANS Terminal costs (€'000)		
AUSTRIA	1 zone – 6 aerodromes	369 872	(MTOW/50) * 0.7	193.49	35 728	202.17	34 240		
	Wien	260 665							
	Salzburg	30 358							
	Linz	21 288							
	Klagenfurt	12 164							
	Innsbruck Graz	21 483 23 914							
BELGIUM	1 zone – 1 aerodrome	224 609	(MTOW/50) * 0.9	N/A	36 697	N/A	35 552		
	Brussels	224 609							
BULGARIA*	1 zone – 5 aerodromes	74 466	N/A	N/A	11 665	N/A	10 819		
	Sofia	45 450							
	Burgas	14 926							
	Varna	12 804							
	Plovdiv	963							
	Garna Oryahovitsa	323							
CYPRUS	1 zone – 2 aerodromes		N/A	N/A	7 283	N/A	7 605		
	Lamaca	48 390							
	Paphos	13 756							
CZECH REP.	1 zone – 4 aerodromes	180 152	(MTOW/50) * 0.7	259.07	25 932	257.53	22 496		
	Praha-Ruzyně	159 653							
	Brno-Tuřany	9 410							
	Ostrava-Mošnov	9 365							
	Karlovy Vary	1 724							
DENMARK	1 zone – 2 aerodromes	245 949	(MTOW/50) * 0.7	189.47	24 790	193.93	24 863		
	København Roskilde	236 147 9 802							

ESTONIA **										
	Tallinn/Ulemiste		29 378							
FINLAND	1 zone – 1 aerodrome		172 460	(MTOW/50) 0.7	142.29	19 165	127.00	19 219		
	Helsinki/Vantaa		172 460							
FRANCE	1 zone – 64 aerodromes		1 820 437	(MTOW/50) 0.9	4.55	262 615	4.68	265 468		
	Charles de Gaulle		525 270							
	Orly		224 106							
	Nice		130 615							
	Lyon		123 188							
	Marseille		102 544							
	Toulouse		87 415							
	Baie		61 019							
	Le Bourget		54 740							
	Bordeaux		51 996							
	Nantes		40 839							
	Strasbourg		29 753							
	Montpellier/Méditerranée		27 085							
	Beauvais/Tillé		20 659							
	Lille/Lesquin		20 333							
	Clermont		17 898							
	Rennes/St-Jacques		17 341							
	Ajaccio/Campo-Dell'Oro		14 731							
	Bastia/Poretta		14 242							
	Cannes/Mandelieu		14 032							
	Brest/Guipavas		13 333							
	Biarritz/Bayonne-Anglet		12 850							
	Pau/Pyrénées		12 397							
	Toussus/Le-Noble		11 284							
	Hyères/Le-Palyvestre		10 610							
	Limoges/Ballegarde		8 605							
	Tarbes-Lourdes Pyrénées		8 369							
	Perpignan/Rivesaltes		8 353							
	Lyon/Bron		8 164							
	Figari/Sud-Corse		8 044							

Lorient/Lann-Bihoué	7 532				
Chambéry/Aix-les-Bains	6 819				
Grenoble/Saint-Georis	6 606				
Metz-Nancy/Lorraine	6 548				
Carcassonne/Salvaza	6 195				
Avignon/Caumont	6 048				
Calvi/Sainte-Catherine	5 924				
Rodez/Marcillac	5 830				
Poitiers/Biard	5 598				
Rouene/Vallée-de-Seine	5 508				
Caen/Carpiquet	5 340				
La-Rochelle/Ile de Ré	5 067				
Agen/La-Garenne	5 053				
Nîmes/Garons	4 868				
Bergerac/Roumanière	4 617				
Dinard/Pleurtuit-Saint-Malo	4 495				
Béziers/Vias	4 453				
Annecy/Maythet	3 774				
Deauville/Saint-Gaien	3 614				
Istres/Le-Tubé	3 435				
Quimper/Pluguffan	3 207				
Le-Havre/Octeville	3 074				
Tours/Vâl de Loire	2 874				
Châteauroux/Déols	2 706				
Chalons/Vatry	2 645				
Saint-Nazaire/Montoir	2 492				
Dijon/Longvic	2 470				
Dôle/Tavaux	2 402				
Saint-Etienne/Bouthéon	2 311				
Albert Bray	1 951				
Cherbourg/Maupertus	1 892				
Angoulême	1 752				
Lannion	1 744				
Angers	1 352				
Reims/Champagne	435				

GERMANY	1 zone – 16 aerodromes	1 995 880	(MTOW/50) ^{0.7}	162.64	186 939	167.78	208 968
	Frankfurt	462 890					
	Munich	393 766					
	Dusseldorf	213 410					
	Berlin Tegel	153 723					
	Hamburg	148 234					
	Cologne/Bonn	129 380					
	Stgart	127 937					
	Hannover	68 245					
	Berlin Schonefeld	67 890					
	Nuremberg	60 670					
	Leipzig/Halle	58 760					
	Bremen	36 681					
	Dresden	27 716					
	Munster/Osnabruci	26 156					
	Saarbrucken	13 405					
	Erfurt	7 017					
GREECE	1 zone – 1 aerodrome	205 566	(MTOW/50) ^{0.7}	N/A	N/A	N/A	27 324
	Athens	205 566					
HUNGARY	1 zone – 1 aerodrome	108 887	(MTOW/50) ^{0.7}	211.97	12 654	336.51	18 688
	Budapest	108 887					
IRELAND	1 zone – 3 aerodromes	233 641	(MTOW/50) ^{0.9}	N/A	22 520	N/A	21 783
	Dublin	175 123					
	Cork	27 558					
	Shannon	30 960					
ITALY	1 zone – 39 aerodromes***	1 326 206	(MTOW/50) ^{0.7}	2.22	179 162	2.34	180 118
	Fumicino	324 316					
	Milano Malpensa	187 824					
	Milano Linote	120 412					
	Venezia Tessera	75 464					
	Orio al Serio	64 987					
	Bologna	64 623					

LATVIA****	1 zone – 3 aerodromes								
	Riga	55 978							
	Liepaya	60							
	Ventspils	5							
LITHUANIA	1 zone – 1 aerodrome	30 157	(MTOW/50) ^{0.5}	165.75	3 507	190.67	2 744		
	Vilnius	21 484							
	Kaunas	5 723							
	Palanga	2 950							
LUXEMBURG	1 zone – 1 aerodrome	54 017	Article 1.6	N/A	12 436	N/A	12 204		
	Luxembourg	54 017							
MALTA**									
	Luga	29 178							
NETHERLANDS	1 zone – 4 aerodromes	453 703	(MTOW/50) ^{0.7}	142.69	55 799	224.44	62 604		
	Mainport Schiphol	401 919							
	Rotterdam	22 861							
	Eelde	19 186							
	Beek	9 737							
NORWAY*****	1 zone – 4 aerodromes								
	Oslo	215 849							
	Bergen	88 574							
	Stavanger	66 484							
	Trondheim	50 022							
POLAND	1 zone – 11 aerodromes	283 303	(MTOW/50) ^{0.5}	168.29	24 463	223.84	28 746		
	Warsaw	134 209							
	Krakow	34 270							
	Gdansk	26 814							
	Katowice	25 272							
	Wroclaw Airport	20 820							
	Poznan	19 957							
	Rzeszow	5 735							

4.3.7. Koszty kwalifikujących się służb, urządzeń i działań

Koszty kwalifikujących się służb, urządzeń i działań są określane w sposób zgodny z księgami rachunkowymi za okres od 1 stycznia do 31 grudnia.

Koszty takie są rozbijane na: koszty personelu, pozostałe koszty operacyjne, koszty amortyzacji, koszt kapitału oraz koszty wyjątkowe, obejmujące niepodlegające zwrotowi zapłacone cła i podatki, a także wszelkie inne powiązane koszty.

Koszty personelu obejmują wynagrodzenia brutto, płatności za pracę w nadgodzinach, pracownicze składki na ubezpieczenie społeczne oraz koszty emerytur i innych świadczeń.

Pozostałe koszty operacyjne obejmują koszty ponoszone w wyniku zakupu towarów i usług wykorzystywanych w celu zapewnienia służb trasowych, w szczególności obejmują usługi zlecone, takie jak łączność, zewnętrzny personel (taki jak konsultanci), materiały, energię, narzędzia, wynajem budynków, wyposażenie i urządzenia, konserwację, koszty ubezpieczenia i koszty podróży.

Koszty wyjątkowe są to jednorazowe koszty poniesione w danym roku w związku z zapewnianiem trasowych służb żeglugi powietrznej.

Koszty kwalifikujących się służb, urządzeń i działań są przypisywane w przejrzysty sposób do stref pobierania opłat trasowych, w odniesieniu do których zostały one faktycznie poniesione.

Jeśli ponoszone koszty dotyczą różnych stref pobierania opłat trasowych, to są one przypisywane proporcjonalnie na podstawie przejrzystej metodologii.

Koszty służb trasowych obejmują powyższe koszty, z wyjątkiem:

- kosztów służby kontroli lotniska, lotniskowej służby informacji powietrznej, w tym służby doradczej ruchu lotniczego, a także służby alarmowej;
- kosztów służby ruchu lotniczego obsługującej przyloty i odloty statków powietrznych w określonej odległości od portu lotniczego, zgodnie z wymaganiami operacyjnymi;
- odpowiedniej części kosztów wszelkich pozostałych składników służb żeglugi powietrznej, odzwierciedlającej proporcjonalny podział między trasowymi służbami żeglugi powietrznej i terminalowymi służbami żeglugi powietrznej.

Podziału kosztów na trasowe i terminalowe służby żeglugi powietrznej należy dokonać na podstawie statystycznej. W przypadku urządzeń i służb zapewnianych zarówno na trasie, jak i na terminalu lotniczym, koszty należy podzielić na podstawie co najmniej jednego z następujących kryteriów:

- proporcjonalnie do liczby wydzielonych stanowisk kontroli;
- proporcjonalnie do liczby wydzielonych sektorów;
- proporcjonalnie do liczby lotów;
- proporcjonalnie do szacowanego czasu wykorzystania wyposażenia;
- proporcjonalnie do liczby personelu;
- proporcjonalnie do metrażu pomieszczeń;
- proporcjonalnie do liczby kanałów radiowych;
- proporcjonalnie do średniej długości lotu lub ilości czasu;
- zgodnie ze strukturą organizacyjną służb ruchu lotniczego.

4.3.8. Koszty zarządzania ruchem lotniczym (Air Traffic Management – ATM)

System zarządzania ruchem lotniczym (ATM) jest podzielony na: służby ruchu lotniczego (ATS), zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (AFTM) oraz zarządzanie przestrzenią powietrzną (ASM), przy czym służby ruchu lotniczego (ATS) są głównym elementem systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM).

Koszty służb ruchu lotniczego (ATS) definiuje się jako koszty trasowych służb ruchu lotniczego zapewnionych statkiem powietrznym.

Jeśli podziału wykorzystania urządzeń służb ruchu lotniczego (ATS) do zapewnienia służb trasowych – z jednej strony – i zapewnienia służb terminalowych – z drugiej – nie można dokonać na podstawie statystycznej; wymienione urządzenia należy sklasyfikować w następujący sposób:

- urządzenia służące głównie zapewnieniu służb trasowych (przydział 75% odpowiadających kosztów do służb trasowych);
- urządzenia służące praktycznie w takim samym zakresie zapewnieniu służb trasowych i terminalowych (przydział 50% odpowiadających kosztów do służb trasowych);
- urządzenia służące głównie zapewnieniu służb terminalowych (przydział 25% odpowiadających kosztów do służb trasowych).

4.3.9. Koszty zapewniania łączności, nawigacji i dozorowania (Communications, Navigation and Surveillance – CNS)

Koszty zapewniania łączności, nawigacji oraz dozorowania (CNS) obejmują koszty urządzeń i służb zapewniających łączność, nawigację i dozorowanie, w tym globalnego satelitarnego systemu nawigacji (Global Navigation Satellite Systems – GNSS, por. załącznik IV), od kiedy zaczną obowiązywać.

W odniesieniu do łączności „punkt–punkt” (point-to-point communications), jeśli nie można dokładnie rozdzielić kosztów, 100% kosztów będzie przypisanych do służb trasowych oraz ośrodków telekomunikacyjnych, jeśli istnieje połączenie między dwoma ośrodkami zapewniającymi służby trasowe, ale tylko 50%, jeśli połączenie istnieje między centrum kontroli obszaru a centrum kontroli zbliżania lub lotniska.

4.3.10. Wprowadzenie zasad Rozporządzenia 1794/2006 oraz ruch lotniczy na lotniskach w Polsce

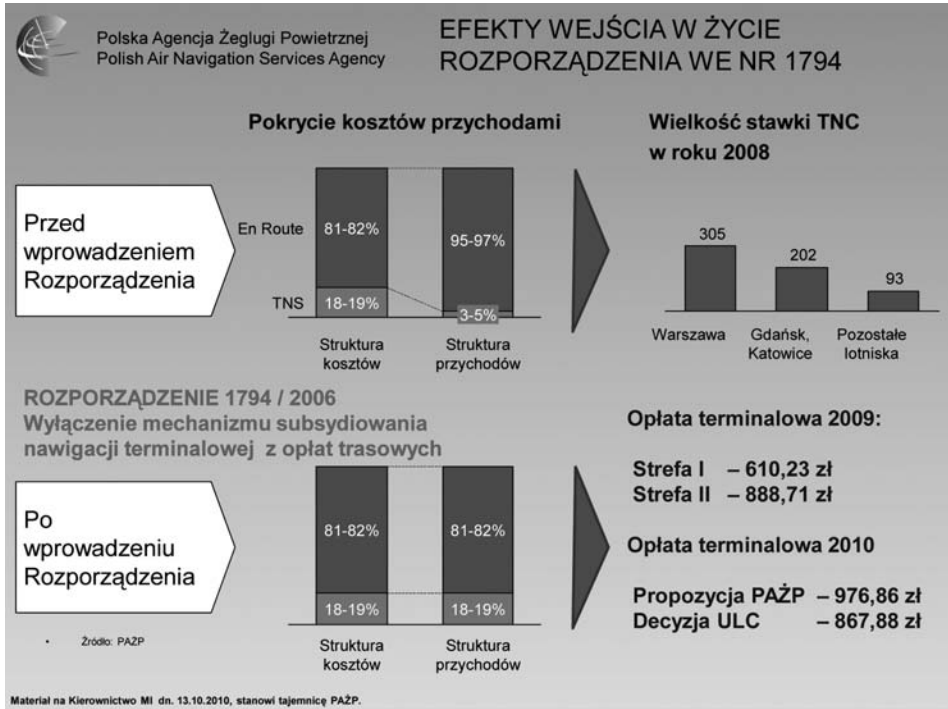
W wyniku wprowadzenia zasad Rozporządzenia 1794/2006 w Europie (głównie państwa UE), a w szczególności zakazu subsydiowania usług nawigacji terminalowej z przychodów z usług nawigacji trasowej, nastąpiła konieczność pełnego finansowania kosztów TNC z przychodów/opłat pobieranych w tym obszarze usług PAŻP.

W odniesieniu do polskich lotnisk regionalnych, na których ruch lotniczy jest stosunkowo niewielki a poziom bezpieczeństwa i wyposażenia nawigacyjnego musi być odpowiedni do wykonywanych operacji komunikacyjnych, powoduje to konieczność subsydiowania służb działających na lotniskach o mniejszym ruchu z przychodów PAŻP uzyskiwanych na lotniskach o większym ruchu (jedna strefa opłat).

Poniżej przedstawiono dane na temat ilości operacji lotniczych (MVS) w poszczególnych portach lotniczych w ostatnich latach. Dane te są szczególnie istotne z punktu widzenia planowania stawki TNC w przypadku, gdyby każde lotnisko stanowiło oddzielną strefę opłat (do czego przy okazji każdych konsultacji opłat namawiają przewoźnicy).

W latach 2010 oraz 2011 zanotowano nieznaczny wzrost liczby operacji dołotu/odlotu (1–3% rocznie) i dość równomierne rozłożenie się tego wzrostu na poszczególne lotniska, bez wpływu na przyjęte obecnie w Polsce rozwiązania dotyczące opłat TNC.

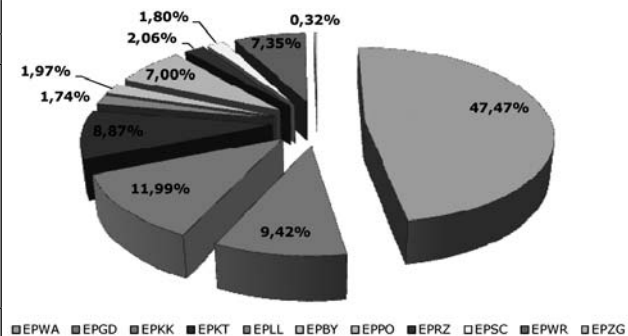
Plany na rok 2011 nie zakładają znacznego wzrostu ilości operacji dołotu/odlotu z lotnisk krajowych. W roku 2011 zostanie odzyskany prawdopodobnie poziom operacji dołotów/odlotów z roku 2008.



Liczba operacji lotniczych (MVS) w poszczególnych portach lotniczych (styczeń-grudzień 2009)

	MVS	%
EPWA	67 804	47,47
EPGD	13 450	9,42
EPKK	17 128	11,99
EPKT	12 662	8,87
EPLL	2 491	1,74
EPBY	2 820	1,97
EPPO	9 994	7,00
EPRZ	2 945	2,06
EPSC	2 575	1,80
EPWR	10 497	7,35
EPZG	455	0,32
RAZEM	142 821	100,00

Udział poszczególnych portów lotniczych w liczbie operacji dla nawigacji terminalowych w okresie od I do XII 2009 r.



W III kwartale 2010 r. PAŻP przekazała do ULC wnioski o ustalenie opłat nawigacyjnych (trasowej i terminalowej) na 2011 r. oraz o ustalenie stref pobierania opłat terminalowych. Po wcześniejszych konsultacjach w Polsce oraz na posiedzeniu EnCOM (Bruksela) proponowane bazy kosztowe i stawki na 2011 zostały zatwierdzone.

Stawka ER, czyli jednostkowa opłata za nawigację trasową w 2011 r. wynosi 39,46 EUR (155,75 złotych). Stawka ta podlega co miesiąc ponownemu przeliczeniu na euro przy zastosowaniu średniego miesięcznego kursu wymiany euro na walutę krajową z miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym został wykonany lot. Jest to najniższa stawka od 2008 roku, tj. od kiedy działa PAŻP. Jest to także jedna z najniższych stawek spośród państw członkowskich UE. Średnia wartość tej stawki w Europie wynosi 51,15 EUR. W 2010 r. stawka opłaty trasowej wynosiła 165,87 PLN.

Stawka TNC, czyli jednostkowa opłata za nawigację terminalową w 2011 r. wynosi 1.051,02 złotych. Na wniosek PAŻP, poparty przez środowisko lotnicze, Prezes ULC utrzymał jedną strefę pobierania opłat za nawigację terminalową na polskich lotniskach kontrolowanych (FIR Warszawa). Oznacza to, że ustalona przez Prezesa ULC jednostkowa stawka za nawigację terminalową będzie taka sama we wszystkich portach lotniczych, na których zapewniana jest służba kontroli ruchu lotniczego:

WARSZAWA/Okęcie
BYDGOSZCZ/Szwederowo
GDAŃSK/im. Lecha Wałęsy
KATOWICE/Pyrzowice
KRAKÓW/Balice
ŁÓDŹ/Lublinek
POZNAŃ/Ławica
RZESZÓW/Jasionka
SZCZECIN/Goleniów
WROCŁAW/Starachowice
ZIELONA GÓRA/Babimost

W roku 2010 jednostkowa opłata za nawigację terminalową wynosiła 867,88 PLN.

Decyzja ULC w sprawie ustalenia stawki opłaty TNC w wysokości 867,88 PLN zamiast wynikającej z wycień kosztów PAŻP i ilości operacji stawki 976,86 PLN spowodowała ograniczenie przychodów PAŻP w 2010 o kwotę kilkunastu mln PLN i wymusiła zastosowanie znacznych ograniczeń w ponoszonych w obszarze TNC kosztów w celu uniknięcia zastosowanie mechanizmu under-recovery.

Wzglądniąc koszty funkcjonowania służby TWR wskazane jest, aby także w Polsce podjęte zostały działania zmierzające do wypracowania optymalnego modelu funkcjonowania tego typu dostawców usług. W szczególności powinny być wypracowane decyzje odnośnie struktury organizacyjno-prawnej, wykorzystując możliwości, jakie daje prawo, np. partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), wydzielona spółka lub świadczenie usług pożytku publicznego przez podmioty prywatne. W najbliższym czasie konieczne będzie nie tylko wypracowanie tych rozwiązań, ale także ich zastosowanie dla zapewnienia służby ATS lub AFIS na lotniskach rozpoczynających działalność komercyjną (takich jak Modlin i Lublin).

Biorąc pod uwagę sytuację polskiego rynku lotniczego oraz uwarunkowania prawne, generalnie koniecznym wydaje się:

- 1) utrzymanie jednej strefy naliczania i pobierania opłat nawigacyjnych (TNC) do czasu wypracowania innych rozwiązań pozwalających ograniczyć wysokość opłat ponoszo-

- nych przez przewoźników (np. poprzez zastosowanie systemu zachęt polegającego na dofinansowaniu tej sfery działalności lotniska);
- 2) pilne wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury określającego warunki i sposób tworzenia lotniskowych cywilnych organów służb ruchu lotniczego na lotniskach kontrolowanych i niekontrolowanych (w tym zasady finansowania służb TWR oraz udzielania pomocy publicznej);
 - 3) kontynuowanie działań podejmowanych w celu ograniczenia czasu operacji kontrolowanych na lotniskach regionalnych (wyłączenie operacji nocnych, ograniczenie godzin pracy TWR w poszczególnych sezonach);
 - 4) wprowadzenie wyłączeń spod przepisów Rozporządzenia 1794/2006 dla polskich lotnisk regionalnych; niezbędne wydanie rozporządzenia krajowego ustalającego zasady dla takich wyłączeń oraz sposoby finansowania służb TWR na tego typu lotniskach (np. skorzystanie z rozwiązań stosowanych we Francji);
 - 5) wprowadzenie opłat ponoszonych przez użytkowników przestrzeni za loty VFR, loty szkolne w CTR oraz loty samolotami poniżej 2 t. MTOW; w przypadku takich lotnisk, jak Rzeszów i Łódź, ilość operacji VFR, w większości zwolnionych z opłat, kilkakrotnie przewyższa ilość operacji komunikacyjnych; obecnie część tych kosztów jest pokrywana przez Ministerstwo Infrastruktury w ramach środków zaplanowanych w budżecie państwa;
 - 6) uruchomienie mechanizmu zachęt pozwalającego na subsydiowanie działalności PAŻP/ATC na lotniskach regionalnych z pieniędzy publicznych, prywatnych lub finansowanie w ramach wieloletniego planu działalności organu (podmiotu zależnego od PAŻP).

5. Podsumowanie i wnioski

Z przedstawionego opracowania wynika, że z uwagi na międzynarodowy i masowy zasięg lotnictwa cywilnego oraz zaangażowanie w operacje statków powietrznych wysoko rozwiniętej techniki, bezpieczeństwo żeglugi powietrznej jest przedmiotem zainteresowania całej społeczności międzynarodowej od początku powstania komunikacji lotniczej. Ujednolicenie lub zharmonizowanie polityk, norm i procedur na poziomie światowym i europejskim sprzyja powstawaniu regulacji prawnych, których podstawowym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa transportu lotniczego niezależnie od jego efektywności operacyjnej i ekonomicznej.

Krajowe regulacje prawne wspierają przepisy międzynarodowe poprzez wprowadzanie niezbędnych środków implementacyjnych, proceduralnych i organizacyjnych. System polskiego prawa lotniczego, zarówno w wymiarze regulacyjnym, jak i organizacyjno-administracyjnym, realizuje postanowienia podstawowych aktów prawnych prawa międzynarodowego i europejskiego w obszarze żeglugi powietrznej, tym niemniej pożądane byłoby inicjowanie wprowadzania do systemu krajowego niezbędnych działań wykonawczych ze stosownym wyprzedzeniem. Wobec zadań wynikających z europejskiej polityki lotniczej i konkurencyjnych wyzwań ze strony innych europejskich ANSP, istnieje ponadto potrzeba regulacyjnego wsparcia PAŻP ze strony władz krajowych w obszarze wyboru bardziej elastycznej formy prawnej jej funkcjonowania lub wsparcia jej działalności w obszarach pozalotniczych, takich jak np. relacje PAŻP – sektor finansów publicznych, czy zamówienia publiczne. Brak doprecyzowania przepisów w tym zakre-

się powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne, utrudnienia w realizacji obowiązków europejskich, zakłócenia w bieżącej działalności itd.

Ponadto, prowadzenie odpowiedniej polityki inwestycyjnej i finansowej utrudnia PAŻP brak uregulowań prawnych dotyczących zapewniania lotniskowych organów służb ruchu lotniczego; od szczegółowych rozwiązań, które zostaną przyjęte w odpowiednich przepisach wykonawczych do Prawa lotniczego będzie zależała forma organizacyjna, finansowanie oraz sposób ustanowienia i certyfikacji organów ATS lub AFIS na poszczególnych lotniskach.

W aspekcie bezpośrednio odnoszącym się do zapewniania bezpieczeństwa operacji lotniczych niewątpliwie istotną rolę będzie mógł spełnić krajowy programu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, który przyczyni się do zintegrowania działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową i krajową na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa operacji statków powietrznych we wszystkich fazach lotu i w obliczu różnych form zagrożeń.

ROZDZIAŁ V.

REGULACYJNE UWARUNKOWANIA ZAPEWNIENIA OCHRONY PORTÓW LOTNICZYCH W UE I POLSCE

Zasady i reguły świadczenia usług ochrony portów lotniczych w Polsce

1. Geneza i cel ochrony lotnictwa cywilnego

Kiedy bracia Orville i Wilbur Wright, uważani powszechnie za konstruktorów pierwszego samolotu, zbudowali statek powietrzny, nie przypuszczali zapewne, że w ciągu jednego stulecia ich wynalazek opanuje przestworza i połączy ze sobą wszystkie kraje i kontynenty naszego globu. Dziś latanie stało się najpowszechniejszym i najbezpieczniejszym sposobem przemieszczania się, nawet na znaczne odległości w możliwie krótkim czasie. A tego współczesnemu człowiekowi, w tym coraz szybciej kręcącym się świecie brakuje najbardziej. Niestety, duże, wielonarodowe lub wręcz przeciwnie, całkiem nacjonalistyczne skupiska ludzkie, zarówno w terminalach lotniczych, jak i na pokładach samolotów stały się znakomitym celem dla wielu grup terrorystycznych wspierających ugrupowania ekstremistyczne. W związku ze stale rosnącą ilością aktów bezprawnej ingerencji, w lotnictwie cywilnym niezbędnym stało się zapewnienie skutecznej ochrony przed zamachowcami. Zajęły się tym wszystkie kraje, które ratyfikowały Konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisaną w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – tzw. Konwencję chicagowską¹. Koordynacją działań państw-sygnatariuszy tej Konwencji oraz stworzeniem międzynarodowych standardów bezpieczeństwa i ochrony lotów zajęła się powołana w 1944 r. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization – ICAO).

Swoją oficjalną działalność ICAO rozpoczęła 4 kwietnia 1947 r. Członkami tej organizacji jest obecnie 190 państw. Głównym celem działalności ICAO określonym w art. 44 Konwencji chicagowskiej jest „rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego”.

W praktyce jednak najważniejszymi elementami działalności ICAO jest ustanawianie międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania, w tym m.in. w zakresie bezpieczeństwa i ochrony w lotnictwie cywilnym. Niestety, działania podjęte przez

* *Piotr Maliszewski jest pracownikiem PPL.*

¹ Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm.

poszczególne kraje bardzo szybko okazały się mało skuteczne. Każde z państw-sygnatariuszy realizowało co prawda przepisy (w zasadzie tylko obowiązujące standardy, a już nie zawsze zalecenia) załącznika 17 – Ochrona² do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, ale w sposób niesynchronizowany oraz nie zapewniający jednakowych standardów. Stało się tak dlatego, że Aneks 17 stanowi jedynie zbiór bardzo ogólnych wytycznych.

Dotychczasowa filozofia ochrony lotnictwa cywilnego legła jednak w gruzach World Trade Center 11 września 2001 r. Wtedy to ICAO w trybie natychmiastowym zajęła się określeniem zmian koniecznych do przeprowadzenia w międzynarodowych standardach bezpieczeństwa, tak, aby zapobiec przedostawaniu się terrorystów na pokłady samolotów. Tak więc tragiczne wydarzenia z 11 września stały się podstawą tego, że ochrona lotnictwa cywilnego na świecie stała się jednym z najbardziej restrykcyjnie uregulowanych obszarów.

2. Prawne uwarunkowania ochrony lotnictwa cywilnego

2.1. Prawne uwarunkowania ochrony lotnictwa cywilnego w prawie UE i Polski

W UE pierwszą i najważniejszą próbą ujednoczenia zasad postępowania w ochronie lotnictwa cywilnego, podjętą pod egidą ICAO, było wejście w życie od 19 stycznia 2003 roku Rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego³. Przyjęte przede wszystkim jako szybka reakcja na ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r., w ciągu 6 lat swego obowiązywania okazało się niepraktyczne i zbyt szczegółowe. Pojawiły się też problemy z jednolitym rozumieniem jego postanowień w państwach członkowskich UE. Jego zmiany okazały się więc konieczne⁴.

Kolejnym, ważnym z punktu widzenia ochrony lotnictwa cywilnego, aktem prawnym UE było Rozporządzenie Komisji (WE) nr 622/2003 z dnia 4 kwietnia 2003 r. ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego⁵. Rozporządzenie to określało bardziej szczegółowe wymagania w zakresie ochrony lotnictwa, w celu wdrożenia ogólnych wymogów ustanowionych w Rozporządzeniu 2320/2002 oraz środki, których stosowanie pozwalało na zapobieganie aktom bezprawnej ingerencji. Załącznik do tego Rozporządzenia był dokumentem niejawnym, a samo rozporządzenie było tak często zmieniane, że w końcowym okresie jego obowiązywania trudno było zorientować się, która zmiana jest ostatnią, zwłaszcza, że były to już zmiany do zmian.

Wprowadzając w życie Rozporządzenie 2320/2002 zdecydowano, że Komisja, wspólnie z krajowymi władzami lotniczymi będzie na bieżąco monitorowała jego wykonanie, a raz do roku będzie publikowała oficjalne sprawozdanie.

² Wydanie ósme – kwiecień 2006. http://www.ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/zalacznik_17_10.pdf.

³ Dz. Urz. UE 2002 L 355/1.

⁴ Dz. Urz. UE 2008 L 97/72.

⁵ Dz. Urz. UE 2003 L 89/9.

Pierwsze takie sprawozdanie⁶ zostało sporządzone za okres od lutego 2004 r. do 30 czerwca 2005 i zostało przyjęte przez Komisję we wrześniu 2005, drugie obejmowało okres od lipca 2005 do grudnia 2006. Trzecie, z dnia 29 września 2008 r. obejmowało okres od stycznia do grudnia 2007. Sprawozdania potwierdziły, że wprowadzenie uregulowań wspólnotowych pozwoliło znacząco podwyższyć średni poziom ochrony w portach lotniczych Unii Europejskiej, lecz przyczyniło się również do ujawnienia znaczących luk w dotychczasowych uregulowaniach prawnych. Biorąc pod uwagę ilość wprowadzonych zmian, Komisja postanowiła uchylić to rozporządzenie.

Zostało ono zastąpione Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającym Rozporządzenie nr 2320/2002. Podstawową różnicę pomiędzy tymi aktami prawnymi spotykamy już na początku. Środki ochrony ustanowione w tym rozporządzeniu miały zastosowanie jedynie w stosunku do portów lotniczych znajdujących się na terenie państw członkowskich UE, natomiast rozporządzenie 300/2008 zakresem zastosowania, a więc działania i odpowiedzialności za ochronę lotnictwa cywilnego, obejmuje zarówno zarządzających lotniskami, jak i wszystkich operatorów, w tym przewoźników lotniczych oraz wszystkie podmioty stosujące normy ochrony lotnictwa cywilnego działających zarówno na terenie portów lotniczych, jak i poza nimi i dostarczają towary lub świadczą usługi dla lub za pośrednictwem tych portów. Rozszerzenie obszaru ochrony o te podmioty wymusiło również zdecydowane rozszerzenie stosowanej w lotnictwie cywilnym definicji (np. „zaopatrzenie portu lotniczego”, „zaopatrzenie lotu”, „zarejestrowany dostawca zaopatrzenia lotu”, „znany dostawca zaopatrzenia portu lotniczego”), czego w rozporządzeniu nie przewidziano. Konsekwencją było ukazanie się Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 272/2009 uzupełniającego wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady⁷. W załączniku do tego rozporządzenia możemy znaleźć m.in. dozwolone metody kontroli bezpieczeństwa, kategorie przedmiotów, które mogą być zabronione do przewozu lotniczego, zasady udzielania pozwolenia na dostęp do strefy zastrzeżonej lotniska.

Bardzo szybko okazało się, że również i ta zmiana nie wyczerpuje wszystkich aspektów ochrony i nie pozwala na pełne zapewnienie bezpieczeństwa lotu.

Ponieważ w rozporządzeniu nr 272/2009 nie przewiduje się uznania płynów, aerozoli i żeli za kategorię przedmiotów, których wnoszenia do stref zastrzeżonych lotniska i na pokład statków powietrznych można zabronić, natomiast nałożono wymóg, aby metody, w tym technologie wykrywania płynnych materiałów wybuchowych, zostały wprowadzone w portach lotniczych na obszarze całej UE jak najszybciej, a w każdym razie najpóźniej do dnia 29 kwietnia 2010 r. konieczna okazała się jego zmiana. Było to Rozporządzenie Komisji (UE) nr 297/2010 zmieniające rozporządzenie (WE) 272/2009 uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego⁸, w którym do załącznika do rozporządzenia 272/2009 po części B dodano część B1 odnoszącą się właśnie do płynów, aerozoli i żelów.

Zmiany doczekało się również Rozporządzenie 622/2003, jeszcze częściej zmieniane niż 2320/2002. Zastąpiło je Rozporządzenie Komisji (UE) 185/2010 z dnia 4 marca

⁶ Dostępne na stronie internetowej: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0428:PL:NOT>.

⁷ Dz. Urz. UE 2009 L 91/7.

⁸ Dz. Urz. UE 2010 L 90/3.

2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego⁹. Najistotniejsze zmiany uregulowane tym aktem prawnym dotyczą kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagażu, ochrony ładunków (cargo) oraz poczty, ochrony zaopatrzenia pokładowego i zaopatrzenia portu lotniczego oraz szkoleń w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rozporządzenia 300/2008, rozporządzenie 185/2010 również bardzo szybko doczekało się zmian. I podobnie jak w przypadku rozporządzenia 300/2008 powodem było to, że wykryto w nim luki prawne. Pierwsza z tych zmian ukazała się w Rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 357/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁰.

Zmiany te zawierały dodatkowe przepisy w zakresie ochrony zaopatrzenia portu lotniczego oraz pokładów statków powietrznych w płyny, aerozole i żele, a także w torby zabezpieczone w sposób umożliwiający łatwe stwierdzenie ich naruszenia. W tym samym dniu oraz Dzienniku Urzędowym ukazała się jeszcze jedna zmiana. Było to Rozporządzenie Komisji (UE) nr 358/2010 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹¹. Wprowadzone zmiany polegają na nadaniu nowej treści punktowi 4.0. załącznika do rozporządzenia 185/2010 w części dotyczącej płynów, a także dodano dodatek 4-D, w którym wylistowano kraje, które w kategorii przewozu płynów należy traktować jak Kraje Członkowskie. Ostatnią dotychczasową zmianą rozporządzenia 185/2010 jest zmiana z dnia 7 kwietnia 2011 r. Jest to Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 334/2011 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹². Zmiana ta polega na przesunięciu terminu zniesienia ograniczeń w przewozie płynów, aerozoli i żelów na pokładach statków powietrznych do dnia 29 kwietnia 2013 r.

Gdy chodzi natomiast o prawo polskie, podstawowe przepisy w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego zawiera ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹³. Ze względu na obszerność zagadnień, które musiały zostać w niej uregulowane (przepisy Prawa lotniczego regulują stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego i stosuje się je do polskiego lotnictwa cywilnego oraz, w zakresie ustalonym przez to prawo, również do obcego lotnictwa cywilnego), biorąc pod uwagę to, że ochrona lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa oraz bezpieczeństwu osób i mienia w związku z jego działalnością podlega odrębnym ustawom, umowom i przepisom międzynarodowym, przepisy odnoszące się bezpośrednio do ochrony lotnictwa cywilnego znalazły się jedynie w pięciu artykułach (186–189a). W zasadzie zawierają one dyspozycje do wydania przepisów szczegółowych w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Istotne znaczenie w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego mają też dwa rozporządzenia:

⁹ Dz. Urz. UE 2010 L 55/1.

¹⁰ Dz. Urz. UE 2010 L 105/10.

¹¹ Dz. Urz. UE 2010 L105/12.

¹² Dz. Urz. UE 2011 L 94/12.

¹³ Dz. U. 2002 Nr 130, poz. 1112.

- a) Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (zwane dalej KPOLC)¹⁴
- Rozporządzenie to określa w szczególności: organizację ochrony, działania zapobiegawcze oraz działania w przypadkach aktów bezprawnej ingerencji, obowiązki i współpracę w zakresie ochrony lotnictwa organów administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych, organów zarządzania ruchem lotniczym oraz innych organów i służb publicznych, ponoszenie i rozliczanie kosztów zapewnienia ochrony lotnictwa cywilnego, wymagania bezpieczeństwa wobec sprzętu stosowanego do ochrony lotnictwa cywilnego. Generalizując, możemy stwierdzić, że Prawo lotnicze oraz przepisy międzynarodowe (Rozporządzenie 300/2008) mówią, co mamy robić, ażeby zapewnić zgodne ze światowymi standardy ochrony lotnictwa cywilnego, natomiast KPOLC mówi, jak mamy to robić w Polsce.
- b) Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (zwane dalej KPKJ)¹⁵. Rozporządzenie to określa metody kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, a w szczególności:
- organizację i funkcjonowanie systemu kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji;
 - metodologię prowadzenia kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji;
 - zadania, zakres odpowiedzialności i metody współpracy ministra właściwego do spraw transportu, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą w dziedzinie przeprowadzania kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji.

2.2. Podstawowe definicje z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego

Definicje z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego możemy znaleźć w zasadzie we wszystkich przywołanych wyżej aktach prawnych. Czasami te same zagadnienia definiowane są w różnych przepisach różnie. Poniższy zbiór tych definicji jest opracowaniem autorskim, sporządzonym w oparciu o praktyczne doświadczenia pracy w charakterze audytora kontroli jakości ochrony i przedstawiciela Lotniska Chopina w Warszawie w Security Standing Committee Airports Council International – Europe.

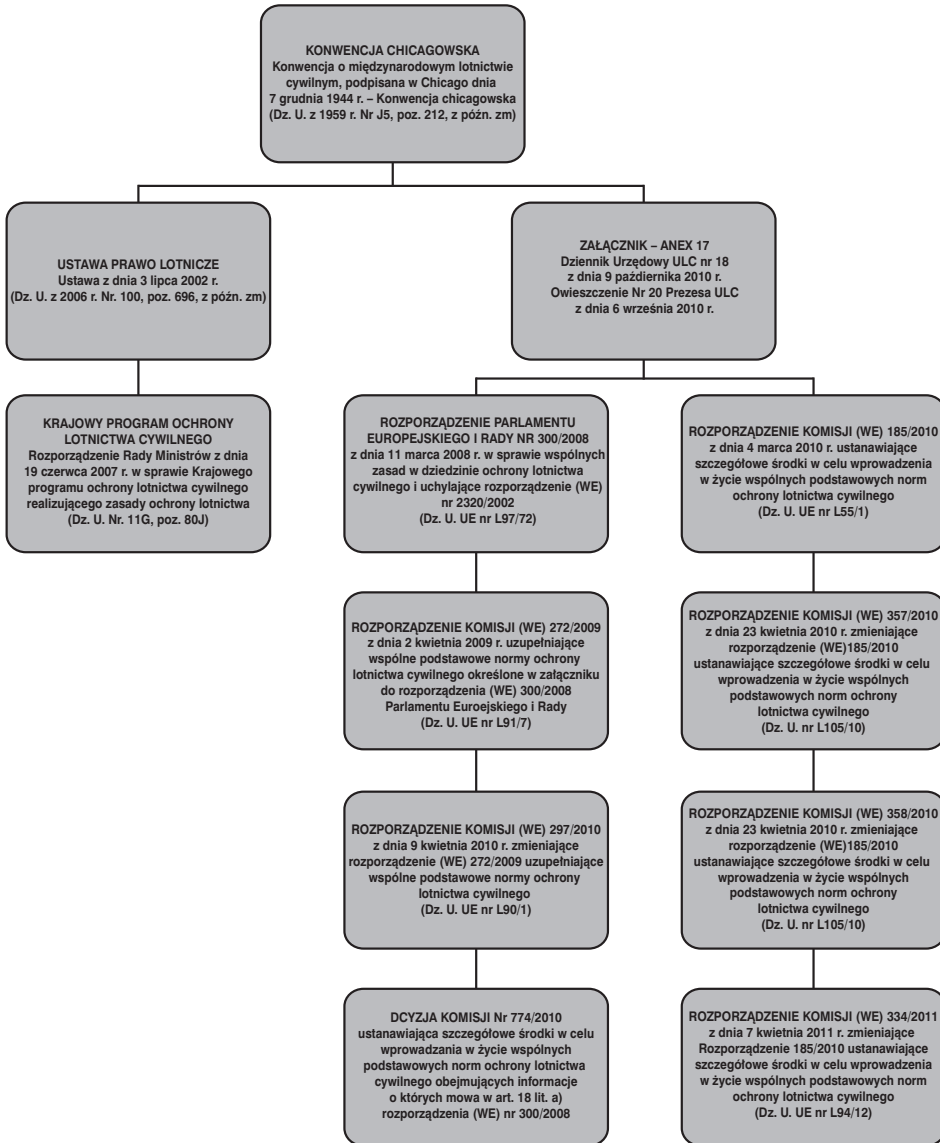
Najważniejsze z definicji funkcjonujących w praktyce ochrony lotnictwa cywilnego zawiera Rozporządzenie 300/2008.

„Lotnictwo cywilne” oznacza każdą działalność lotniczą prowadzoną przez cywilne statki powietrzne, z wyjątkiem działań prowadzonych przez państwowe statki powietrzne, o których mowa w art. 3 Konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

„Ochrona lotnictwa” oznacza połączenie środków oraz zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, które zagrażają bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego.

¹⁴ Dz. U. 2007 Nr 116, poz. 803.

¹⁵ Dz. U. 2005 Nr 25, poz. 208.



„Przewoźnik lotniczy” oznacza przedsiębiorstwo transportu lotniczego posiadające ważną licencję na prowadzenie działalności lub jej odpowiednik.

„Przedmioty zabronione” oznaczają broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne urządzenia, przedmioty lub substancje, które mogą być użyte do popełnienia aktu bezprawnej ingerencji zagrażającego bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Pełna lista przedmiotów zabronionych znajduje się w Dodatku 4-C do cyt. wyż. Rozporządzenia Komisji 185/2010.

„Kontrola bezpieczeństwa” oznacza stosowanie technicznych lub innych środków w celu identyfikacji lub wykrywania przedmiotów zabronionych. W praktyce sprowadza się to do sprawdzenia, czy osoba wchodząca do strefy zastrzeżonej lub jej części krytycznej nie wnosi przedmiotów zabronionych. Realizuje się to z wykorzystaniem bramki do wykrywania metalu, kontroli manualnej oraz – w przypadku wnoszenia bagaży – urządzenia prześwietlającego. Powyższe dotyczy również pojazdów wjeżdżających do strefy zastrzeżonej.

„Kontrola w zakresie ochrony” oznacza stosowanie środków, dzięki którym można zapobiec wprowadzeniu przedmiotów zabronionych.

„Kontrola dostępu” oznacza stosowanie środków, dzięki którym można zapobiec przedostaniu się nieupoważnionych osób lub nieupoważnionych pojazdów, lub zarówno nieupoważnionych osób, jak i nieupoważnionych pojazdów.

„Strefa operacyjna lotniska” oznacza powierzchnię manewrową portu lotniczego, przyległe tereny i budynki lub ich części, do których dostęp jest ograniczony.

„Strefa ogólnodostępna” oznacza te części portu lotniczego, przyległe tereny i budynki lub ich części, które nie są strefą operacyjną lotniska.

„Strefa zastrzeżona lotniska” oznacza część strefy operacyjnej lotniska, gdzie oprócz ograniczonego dostępu stosowane są również inne normy ochrony lotnictwa (normy bezpieczeństwa).

„Kontrola przeszłości” oznacza udokumentowane sprawdzenie tożsamości osoby, w tym jakiegokolwiek przeszłości kryminalnej, jako element oceny możliwości dopuszczenia danej osoby bez eskorty do stref zastrzeżonych lotniska.

„Bagaż rejestrowany” oznacza bagaż przeznaczony do przewozu w luku bagażowym statku powietrznego.

Dalsze ważne definicje w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego zawarte są w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa.

„Służba ochrony” jest to Straż Graniczna, Policja, służba ochrony lotniska oraz specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna działająca na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, realizująca zadania na rzecz podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą poza terenem lotniska.

„Służba ochrony lotniska” jest to wewnętrzna służba ochrony działająca na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁶, realizująca zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego, podlegająca zarządzającemu lotniskiem.

„Zarejestrowany agent” oznacza przewoźnika lotniczego, agenta, spedytora lub inny podmiot zapewniający kontrolę w zakresie ochrony w odniesieniu do ładunku lub poczty.

„Wyposażeniem bezpieczeństwa” są urządzenia i sprzęt specjalistyczny przeznaczony do użycia przez służby ochrony w celu zapobieżenia aktom bezprawnej ingerencji, ograniczenia lub likwidacji ich skutków.

„Aktem bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym” jest bezprawny i celowy akt polegający na:

- a) użyciu w czasie lotu statku powietrznego przemocy przeciwko osobie znajdującej się na jego pokładzie, jeżeli akt ten może zagrozić bezpieczeństwu tego statku,
- b) zniszczeniu statku powietrznego albo spowodowaniu jego uszkodzeń, które uniemożliwiają lot lub mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa tego statku,

¹⁶ Dz. U. 2005 Nr 145, poz. 1221 oraz Dz. U. 2006 Nr 104, poz. 708.

- c) umieszczeniu na pokładzie statku powietrznego przedmiotu, urządzenia lub substancji, które mogą zagrozić zdrowiu lub życiu pasażerów, lub załogi, lub zniszczyć statek powietrzny albo spowodować jego uszkodzenia mogące uniemożliwić jego lot lub stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa tego statku powietrznego w czasie lotu,
- d) porwaniu statku powietrznego z załogą i pasażerami na pokładzie lub bez nich, również w celu użycia statku powietrznego jako narzędzia ataku terrorystycznego z powietrza,
- e) zniszczeniu lub uszkodzeniu urządzeń naziemnych lub pokładowych, zakłóceniu ich działania, w przypadku gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub zagrożenie dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego,
- f) przekazaniu nieprawdziwej informacji, która powoduje zagrożenie osób i mienia w komunikacji lotniczej,
- g) zniszczeniu albo poważnym uszkodzeniu urządzeń na lotnisku, powodującym znaczne zakłócenia ruchu lotniczego lub funkcjonowania lotniska, lub zagrożenie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym.

„Systemem ochrony lotniska” są zorganizowane działania mające na celu ochronę lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji i nadzór nad tymi działaniami.

W prawie polskim istnieją jeszcze dwie definicje pojęć bliskoznacznych: „zarządzającego lotniskiem” i „zarządzającego portem lotniczym”. Zgodnie z rozporządzeniem z dnia 10 czerwca 2005 r. Ministra Infrastruktury w sprawie warunków i zasad wykorzystywania lotnisk lotnictwa służb porządku publicznego przez lotnictwo cywilne oraz obowiązków zarządzających tymi lotniskami¹⁷, „zarządzającym lotniskiem” jest podmiot wpisany do rejestru lotnisk cywilnych jako zarządzający lotniskiem lotnictwa służb porządku publicznego w zakresie, w jakim jest ono wykorzystywane przez lotnictwo cywilne, a także podmiot, który ubiega się o taki wpis, o ile uzyskał uzgodnienie, o którym mowa w art. 60 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi w portach lotniczych¹⁸ „zarządzającym portem lotniczym” jest podmiot, którego zadaniem jest administrowanie i zarządzanie infrastrukturą portu lotniczego, a także koordynacja i kontrola działalności różnych podmiotów działających w danym porcie lotniczym lub w danym systemie portowym, wykonywane w zależności od sytuacji oddzielnie lub w powiązaniu z inną działalnością. W mojej ocenie ta druga definicja jest bardziej kompletna i lepiej oddaje zadania, jakie wykonuje na lotnisku jego operator inaczej zwany zarządzającym.

2.3. System ochrony lotniska

Zgodnie z przywołaną wyżej definicją system ochrony lotniska stanowią zorganizowane działania, których celem jest zapobieżenie, a przynajmniej znaczne utrudnienie wszelkich prób zamachów na lotnictwo cywilne, które pozostaje jednym z głównych celów działalności terrorystycznej.

Za organizację i funkcjonowanie tego systemu na lotnisku odpowiedzialny jest zarządzający lotniskiem. Uzyskuje on opinię Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) o planie systemu ochrony, w tym o planie ochrony terminali pasażerskich, towarowych

¹⁷ Dz. U. 2005 Nr 102, poz. 854.

¹⁸ Dz. U. 2005 Nr 83, poz. 696.

oraz innych obiektów znajdujących się w sąsiedztwie strefy zastrzeżonej lotniska, w tym w szczególności w zakresie:

- 1) działań mających na celu ochronę pasażerów, bagażu kabinowego i rejestrowanego, w tym ich identyfikacji;
- 2) działań mających na celu ochronę ładunków, przesyłek ekspresowych i kurierskich, poczty i zaopatrzenia pokładowego;
- 3) sposobu dokonywania kontroli dostępu do stref zastrzeżonych;
- 4) wykorzystania sprzętu specjalistycznego.

System ochrony lotniska stanowią przede wszystkim ludzie. Wyposażenie techniczne naturalnie też jest jego częścią składową i stanowi o jego sile, ale bez człowieka, który chce i potrafi ten sprzęt optymalnie wykorzystać, jest on bezwartościowy. Oczywiście *każdy system* bezpieczeństwa jest *tak silny*, jak *jego najstarsze ogniwo*, więc efektywne funkcjonowanie ochrony lotniska zależy od wszystkich jego użytkowników, w tym również pasażerów, którzy co prawda bezpośrednio w ochronie nie uczestniczą, ale ich właściwe zachowanie się na lotnisku (niepozostawianie bagażu bez opieki, dobre przygotowanie się do kontroli bezpieczeństwa itd.) zdecydowanie ułatwia pracę służbom ochrony i pośrednio przyczynia się do podniesienia standardów.

2.4. Zadania w zakresie ochrony podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą

Bazę systemu stanowią służby państwowe – Policja, Straż Graniczna i Służba Celna (jeśli funkcjonuje na lotnisku), zarządzający lotniskiem i podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą na, a czasami także poza lotniskiem. Z wyjątkiem służb państwowych wykonujących swoje zadania ustawowe, każdy z podmiotów funkcjonujących na lotnisku ma w ramach tego systemu do wykonania ściśle określone obowiązki. Są one szczegółowo opisane w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego, ale można je ująć w następujące grupy:

- 1) wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za ochronę;
- 2) wyznaczenie stref, które na mocy właściwych przepisów muszą być chronione (strefa z kontrolą dostępu, strefa zastrzeżona i jej część krytyczna) ;
- 3) opracowanie systemu kontroli dostępu;
- 4) prowadzenie kontroli bezpieczeństwa personelu, pojazdów, pasażerów i statków powietrznych;
- 5) opracowanie programu ochrony (w porozumieniu z zarządzającym lotniskiem, Strażą Graniczną, Policją i Służbą Celną) ;
- 6) wykonywanie kontroli obszaru, na którym prowadzą lotniczą działalność gospodarczą oraz stosowanie się do programu ochrony lotniska.
- 7) zorganizowanie wewnętrznej kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Poza służbami państwowymi najważniejszym partnerem zarządzającego w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego są agenci obsługi naziemnej oraz przewoźnicy lotniczy.

Agenci obsługi naziemnej (zwani też agentami handlingowymi), działając w imieniu linii lotniczych sprawują szeroko pojętą opiekę nad pasażerami i ich bagażami, natomiast linie lotnicze zapewniają ochronę statków powietrznych.

Do koordynacji i współdziałania z zarządzającym w zakresie ochrony lotniska w portach lotniczych, a w zależności od potrzeb również na innych lotniskach powołuje się Zespoły Ochrony Lotniska. W skład takiego zespołu wchodzi: zarządzający lotniskiem

lub osoba przez niego wyznaczona odpowiedzialna za ochronę jako przewodniczący zespołu, oraz po jednym przedstawicielu: służby ochrony lotniska; policji; Komitetu skupiającego przewoźników lotniczych działających na lotnisku, a w przypadku jego braku – przedstawiciela tych przewoźników; Komitetu skupiającego inne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą na danym lotnisku, a w przypadku jego braku – przedstawiciela tych podmiotów; służby ochrony przeciwpożarowej. Na lotniskach, na których znajdują się lotnicze przejścia graniczne, w skład zespołu wchodzi również po jednym przedstawicielu Straży Granicznej i Służby Celnej.

Do zadań tego zespołu należą:

- 1) wyrażanie opinii i zgłaszanie wniosków do przygotowanych przez zarządzającego lotniskiem projektów zarządzeń i poleceń porządkowych w zakresie ochrony lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji;
- 2) wyrażanie opinii i zgłaszanie wniosków do projektu programu ochrony lotniska;
- 3) ocena stopnia zagrożenia lotniska aktami bezprawnej ingerencji oraz podejmowanie działań mających na celu przeciwdziałanie tym aktom;
- 4) wyrażanie opinii na temat rozwiązań dotyczących funkcjonowania terminali zgodnie z regulacjami z dziedziny ochrony lotnictwa cywilnego;
- 5) inicjowanie wprowadzania nowych rozwiązań i procedur dotyczących odpraw i kontroli pasażerów i bagażu, ładunków, przesyłek kurierskich i ekspresowych oraz poczty, z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego;
- 6) dokonywanie oceny stanu współpracy zarządzającego lotniskiem z przewoźnikami, innymi podmiotami prowadzącymi lotniczą działalność gospodarczą, służbami ochrony oraz Służbą Celną funkcjonującymi na danym lotnisku, w zakresie realizowanych przedsięwzięć z dziedziny ochrony lotnictwa cywilnego.

3. Podmioty świadczące usługi w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego

Niezależnie od wszelkich oficjalnych podziałów i zróżnicowania ruchów terrorystycznych (np. ze względu na działający podmiot, cel ataku, taktykę walki, polityczną strategię czy założenia doktrynalne i cele ideologiczne), zamachowcy liczący na szybki i duży rozgłos często wybierają na cel samoloty, m.in. dlatego, że zapewniają setki potencjalnych ofiar (tzw. terroryzm powietrzny).

Cały proces mający na celu ochronę lotnictwa cywilnego zaczyna się już na ziemi. Dlatego tak ważne jest stworzenie szczelnego systemu ochrony na lotniskach. Jeśli udałoby się zapobiec przedostawaniu się terrorystów, broni, ładunków lub urządzeń wybuchowych na pokłady samolotów, to dalsze procedury bezpieczeństwa, w tym przeciwdziałanie w powietrzu (Sky Marshalls), byłyby zbędne. Niestety, pomimo ponoszenia przez zarządzających lotniskami coraz większych środków finansowych na inwestycje związane z ochroną, systemy bezpieczeństwa na lotniskach nie są wciąż wystarczająco szczelne. Najslabszym ogniwem każdego systemu bezpieczeństwa jest bowiem zwykle człowiek.

Obowiązujące przepisy o ochronie lotnictwa cywilnego stanowią, że kontrolę bezpieczeństwa osób (personelu i pasażerów), ich bagaży (kabinowych i rejestrowanych) oraz pojazdów wjeżdżających do strefy zastrzeżonej lotniska (zwykle pokrywa się ona ze strefą operacyjną lotniska) w Polsce mogą wykonywać jedynie dwie spośród służb ochrony, tj. Straż Graniczna i Służba Ochrony Lotniska (SOL).

Podział kompetencji jest tu jasny i przejrzysty. Podlegająca zarządzającemu lotniskiem SOL prowadzi wszystkie czynności z zakresu kontroli dostępu i kontroli bezpieczeństwa personelu lotniska, pasażerów i bagaży w krajowej komunikacji lotniczej, pojazdów, a także patrolowanie terenu lotniska. Straż Graniczna natomiast podejmuje czynności kontrolne wobec pasażerów w lotniczej komunikacji międzynarodowej. Ponadto, Straż Graniczna:

- 1) sprawuje nadzór nad kontrolą bezpieczeństwa w krajowej komunikacji lotniczej, realizowaną przez zarządzających lotniskami, przy pomocy SOL;
- 2) współpracuje z ULC, przekazując jego Prezesowi informacje o zagrożeniu aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym;
- 3) uczestniczy w pracach zespołów ochrony lotniska;
- 4) realizuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na pokładach statków powietrznych poprzez wystawianie wart ochronnych (sky marshals);
- 5) opiniuje plany ochrony portów lotniczych, przewoźników lotniczych oraz przedsiębiorstw prowadzących lotniczą działalność gospodarczą;
- 6) realizuje zadania związane z kontrolą jakości w lotnictwie cywilnym;
- 7) zapewnia bezpieczeństwo publiczne w zasięgu terytorialnym lotniczego przejścia granicznego.

Jeśli przyjmiemy, że usługą nazwiemy różne rodzaje świadczeń, które mogą być zakwalifikowane jako usługi w ramach różnego typu umów, to w tym konkretnym przypadku usługą jest zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów, samolotów oraz wszystkich użytkowników portu lotniczego (w tym personelu).

Zapewnienie to realizowane jest poprzez:

- 1) wyznaczenie i zabezpieczenie (techniczne i fizyczne) stref na lotnisku, w tym patrolowanie;
- 2) prowadzenie kontroli dostępu do tych stref;
- 3) prowadzenie kontroli bezpieczeństwa personelu lotniska;
- 4) prowadzenie kontroli dostępu i kontroli bezpieczeństwa pojazdów;
- 5) prowadzenie kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagaży kabinowych;
- 6) prowadzenie kontroli bezpieczeństwa bagaży rejestrowanych;
- 7) prowadzenie kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia terminala;
- 8) prowadzenie kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia statków powietrznych (zaopatrzenia pokładowego).

W istniejącym układzie prawnym wszystkie te czynności (z wyjątkiem kontroli bezpieczeństwa pasażerów i ich bagaży w komunikacji międzynarodowej) wykonuje powołana przez zarządzającego lotniskiem wewnętrzna służba ochrony, którą jest specjalistyczna uzbrojona formacja ochronna – Służba Ochrony Lotniska.

W dniu 13 maja 2011 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo Lotnicze oraz niektórych innych ustaw. W dniu 30.06.2011 r. ustawa ta (po naniesieniu 56 poprawek Senatu, z których większość miała charakter precyzujący) została przyjęta przez Sejm i oczekuje na podpis Prezydenta, a następnie na publikację w Dzienniku Ustaw.

Nowelizacja ta jest na tyle obszerna, że w zasadzie możemy mówić o nowej ustawie. To nowe prawo lotnicze wymusi zmiany w systemie organizacji ochrony w portach lotniczych. Zakłada bowiem, że kontrolą bezpieczeństwa na lotniskach zajmą się wewnętrzne służby ochrony lub działające na zlecenie zarządzającego portem lotniczym prywatne firmy ochrony oraz zarejestrowani agenci (w rozumieniu Rozporzą-

denia Parlamentu Europejskiego i Rady 300/2008), a nie jak do tej pory wyłącznie SOL i Straż Graniczna. Obowiązki Straży Granicznej ograniczone zostaną do kontroli paszportowej i wizowej oraz nadzoru nad zarządzającym lotniskiem w zakresie prowadzenia przez niego kontroli bezpieczeństwa. Służba ochrony lotniska będzie odpowiedzialna za ochronę infrastruktury portów lotniczych, zaopatrzenia portów lotniczych, zapatrzenia pokładowego, a także za pasażerów od momentu pojawienia się na lotnisku do chwili wejścia na pokład samolotu.

Dla zarządzających lotniskami oznacza to nowe wyzwania, ale też stwarza szansę na całkowite ujednoczenie standardów ochrony, w tym kontroli bezpieczeństwa oraz poprzez zastosowanie zasady konkurencyjności daje narzędzie do obniżenia kosztów ochrony przy jednoczesnym zapewnieniu najwyższych standardów. Funkcjonujący do tej pory układ był swego rodzaju monopolem.

Do najważniejszych zadań stojących przed zarządzającymi w chwili obecnej należy podjęcie decyzji o sposobie zagospodarowania przestrzeni opuszczonej przez Straż Graniczną, a także podjęcie decyzji o dywersyfikacji obszaru ochrony. W wielu portach europejskich, sektor bezpieczeństwa (security sektor) od wielu już lat jest domeną operatora. Żeby zapewnić ciągłość działania portu lotniczego jest on podzielony pomiędzy 2–3 podmioty (z reguły prywatne agencje ochrony). To wyzwanie stoi również przed zarządzającym Lotniskiem Chopina w Warszawie. Będzie on musiał podjąć decyzję, czy struktury ochrony budować w oparciu o służbę wewnętrzną (i jaki będzie jej udział oraz obszar ochrony), czy też wszystkie lub prawie wszystkie czynności z zakresu security zlecić zewnętrznemu kontraktorowi. Jest to zadanie niezwykle trudne do realizacji, biorąc pod uwagę podmioty funkcjonujące na polskim rynku agencji ochrony. Ochrona lotnictwa cywilnego jest bardzo specyficzną formą prowadzenia działalności usługowej w zakresie ochrony i nie da się jej porównać z ochroną innego obiektu (np.: supermarketu, banku, parkingu).

Osoby wykonujące kontrolę bezpieczeństwa muszą posiadać odpowiednie predyspozycje oraz przygotowanie potwierdzone specjalnym certyfikatem wydanym przez ULC. Tutaj nie wystarczy licencja pracownika ochrony fizycznej czy licencja techniczna.

Ażeby ułatwić zarządzającym lotniskami wybór takiej firmy, która będzie świadczyła usługi w zakresie ochrony lotniska, która spełnia unijne standardy jakości ochrony, a przy tym zachowuje rozsądny stosunek ceny do jakości, założone w 2002 r. we Francji – przy wsparciu Dyrekcji Generalnej V Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Stosunków Przemysłowych i Spraw Społecznych – stowarzyszenie prywatnych firm ochrony prowadzących działalność w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego ASSA (Aviation Security Services Assotiation), zleciło opracowanie instrukcji „Wybór najbardziej wartościowej oferty – Instrukcja dla organizacji udzielających zamówienia na usługi ochrony firmom prywatnym”¹⁹. Celem tej instrukcji jest zapewnienie każdej organizacji prowadzącej przetarg możliwie jak najszerszej autonomii w zakresie określania kryteriów jakościowych o szczególnym znaczeniu dla danej organizacji i pracy, którą mają wykonać pracownicy ochrony. Umożliwia to zamawiającym nie tylko przypisywanie różnej wagi do kryteriów jakościowych według ich własnej oceny, lecz także określenie preferowanego sposobu ustalenia odpowiednich proporcji pomiędzy ceną i wartością techniczną podczas oceny ofert.

¹⁹ Instrukcja „Wybór najbardziej wartościowej oferty – Instrukcja dla organizacji udzielających zamówienia na usługi ochrony firmom prywatnym” została opracowana w firmie konsultingowej ECOTEC Research and Consulting Ltd. 28-34 Albert Street Birmingham B4 7 UDUK.

W dobie powszechnego kryzysu ekonomicznego, obniżenia ilości operacji lotniczych i ilości pasażerów, podstawowym kryterium wiarygodności i jakości firm ochrony stają się – niestety bardzo często – koszty jej wynajęcia. Firmy zrzeszone w ASSA starają się utrzymywać niezwykle wysokie standardy i dużą wiarygodność. Biorąc pod uwagę zbliżone koszty prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej, porównując oferty, należy zwrócić szczególną uwagę na różnicę „cen”. Różnice te powinny się wahać w granicach 3-5%. Jeśli są wyższe, w praktyce oznacza to, że standardy kontroli nie zostaną zachowane. Oczywiście zawsze możemy zwrócić się o opinię w sprawie danej firmy do tego stowarzyszenia lub do KE.

Nowa ustawa dzieli zadania związane z prowadzeniem czynności kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym na te, które wykonuje zarządzający lotniskiem i te, które realizuje zarejestrowany agent.

Do zarządzającego lotniskiem należą: kontrola osób, bagażu, ładunków, poczty, zaopatrzenia pokładowego i zaopatrzenia portu lotniczego w związku z przewozem lotniczym oraz kontrola bezpieczeństwa personelu w obszarze przejść ze strefy ogólnodostępnej do strefy zastrzeżonej lotniska. Zadania te zarządzający lotniskiem realizuje przez służbę ochrony lotniska.

Zarejestrowany agent, tj. przewoźnik lotniczy, agent, spedytor lub inny podmiot zapewniający kontrolę w zakresie ochrony w odniesieniu do ładunku lub poczty, zarejestrowany agent realizuje zadania w wyznaczonym mu zakresie przez specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną.

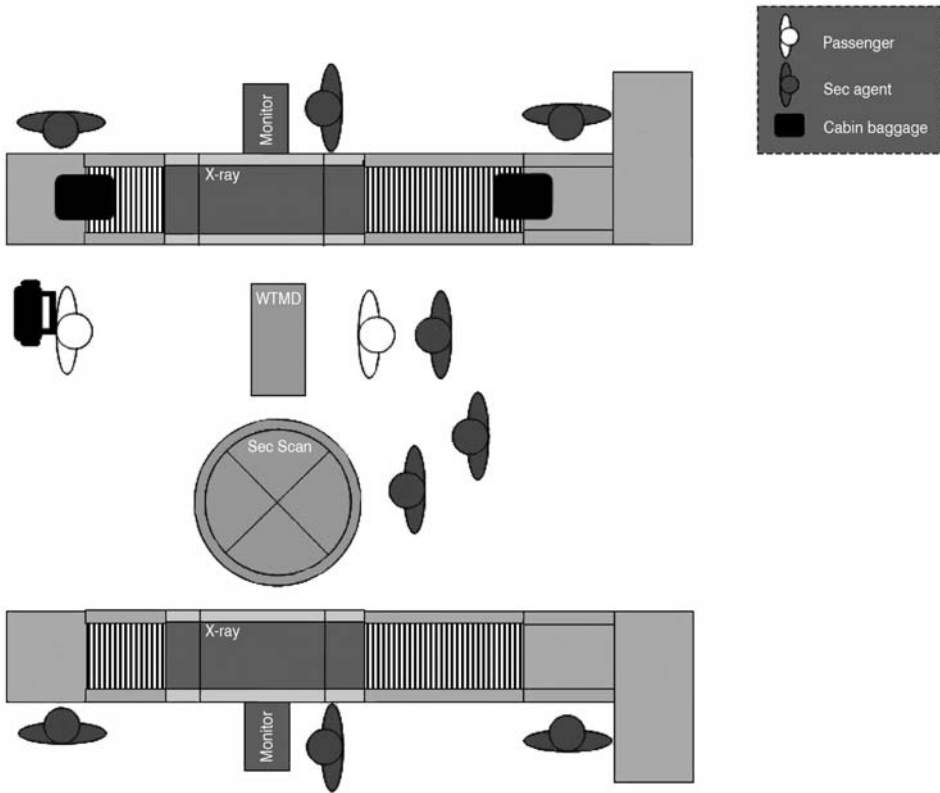
W obu przypadkach zadania są realizowane pod nadzorem Prezesa ULC, który w zakresie ich wykonywania współdziała ze Strażą Graniczną, prowadzącą nadzór nad służbą ochrony lotniska.

Nadzór Straży Granicznej polega na:

- 1) obserwowaniu i rejestrowaniu funkcjonowania punktu kontroli bezpieczeństwa;
- 2) kontrolowaniu liczby pracowników służby ochrony lotniska na stanowisku kontroli bezpieczeństwa oraz niezwłocznym sygnalizowaniu zarządzającemu ewentualnych wątpliwości odnośnie stanu psychofizycznego pracowników służby ochrony lotniska;
- 3) niezwłocznym reagowaniu na naruszenia przepisów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego ze strony pracowników służby ochrony lotniska;
- 4) niezwłocznym kierowaniu wniosków do zarządzającego lotniskiem w sprawie usunięcia stwierdzonych poważnych uchybień oraz informowaniu o tych uchybieniach Prezesa Urzędu;
- 5) dokonywaniu kontroli posiadania certyfikatów związanych z kwalifikacjami pracowników służby ochrony lotniska dokonujących kontroli bezpieczeństwa;
- 6) niezwłocznym reagowaniu na sygnały o zakłóceniu porządku publicznego w punkcie kontroli bezpieczeństwa oraz przyległym do niego rejonie.

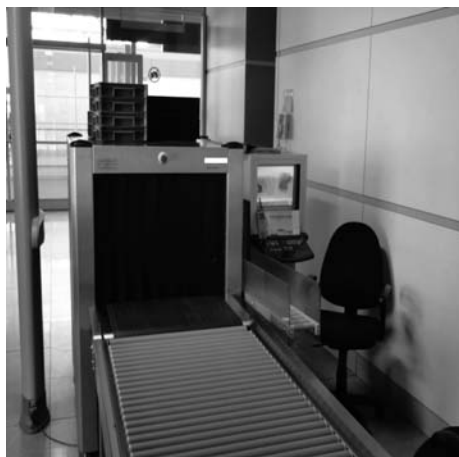
4. Urządzenia kontrolne

Kontrolę bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym wykonuje się w punktach kontroli bezpieczeństwa (PKB). Są one zlokalizowane zwykle na granicy strefy ogólnodostępnej lub ograniczonej (z kontrolowanym dostępem) ze strefą zastrzeżoną. Przykładową organizację PKB pasażerów i bagaży kabinowych ilustruje poniższy schemat.



Powyższy PKB składa się z:

- 1) dwóch urządzeń do prześwietlania bagaży kabinowych (opisane jako X-ray) z monitorami;



2) jednego stacjonarnego wykrywacza metalu (Walk Through Metal Detektor);



3) jednego z najnowocześniejszych urządzeń do kontroli bezpieczeństwa (Security Scanner)²⁰. Dodatkowo w Punkcie Kontroli bezpieczeństwa możemy spotkać:

a) ręczny wykrywacz metalu (HHMD);

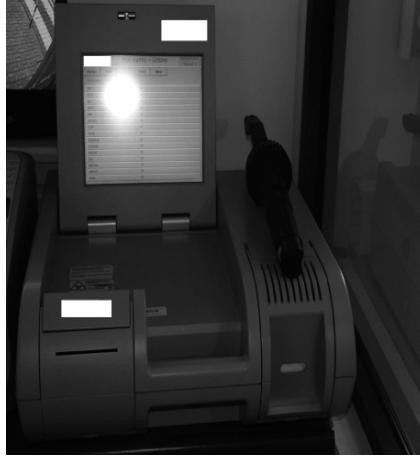


b) stacjonarny wykrywacz/analizator śladowych ilości materiałów wybuchowych;



²⁰ Jego zdjęcie jest dostępne min. na stronie internetowej www.security-technologynews.com/.../deployment-of-provision-inmate-screening-across-prison-complex.html.

- c) przenośny wrywacz/analizator śladowych ilości materiałów wybuchowych;



- d) bramowe urządzenie do kontroli bezpieczeństwa pojazdów.



5. Rozwój technologii, a zmiana przepisów o ochronie lotnictwa cywilnego

5.1. Wprowadzenie Body/Security Scannerów

Postępujący rozwój technologii pozwalających na coraz skuteczniejszą ochronę pasażerów przed atakami terrorystycznymi oraz naciski ze strony linii lotniczych i samych pasażerów wymuszają również zmiany przepisów o ochronie lotnictwa cywilnego. W chwili obecnej zmiany te obejmują głównie problem dopuszczalności wykorzystywania podczas kontroli urządzeń popularnie zwanych „Body Scannerami” zwanymi też ze względu na poprawność polityczną – „Security Scannerami”.

Pierwsze rekomendacje do stosowania tych urządzeń pojawiły się w roku 2008. Wówczas Komisja Europejska uznała je za urządzenia pożyteczne w realizowaniu czynności kontroli bezpieczeństwa i jako takie rekomendowała Parlamentowi Europejskiemu. Parlament Europejski w przygotowanej rezolucji wyraził wówczas pełną dezaprobatę

wobec propozycji stosowania tych urządzeń. Zdaniem przedstawicieli PE stosowanie tych urządzeń miałyby poważny wpływ na podstawowe prawa człowieka: do prywatności i zachowania godności. Zaprotestowały również różnego rodzaju organizacje i ruchy wolnościowe. Protesty, a także nie do końca potwierdzona skuteczność tych urządzeń spowodowały, że urządzenia typu „Body Scanner” nie zostały wprowadzone na europejskie lotniska. Niektóre z portów lotniczych (jak np. Amsterdam) wprowadziły je jako ponadstandardowe urządzenie wspomagające kontrolę bezpieczeństwa pasażerów, choć nie było do tego żadnych uregulowań prawnych. Sytuacja zmieniła się diametralnie po 25 grudnia 2009 r. Nieudana próba zamachu na samolot linii Northwest z Amsterdamu do Detroit w wykonaniu 23-letniego Nigeryjczyka Umara Faruka Abdulmutullaba spowodowała ponownie podjęcie przez Komisję Europejską inicjatywy wyposażenia portów lotniczych w „Body Skanery” jako wyposażenie obowiązkowe. Zarządzający lotniskami europejskimi, choć nie wszyscy, projektowi obowiązkowego wprowadzenia „Body Skanerów” przeciwstawiają kilka czynników mających istotne znaczenie dla funkcjonowania lotnisk. Są to zagadnienia związane zarówno z operacyjną, jak i ekonomiczną stroną działalności portów.

Z ostatnich informacji z Brukseli wynika, że w dniu 7 lipca 2011 r. EU AVSEC Regulatory Committee przy Komisji Europejskiej przegłosowała dopuszczenie skanerów, jako pełnoprawnego urządzenia do prowadzenia kontroli bezpieczeństwa. Jednocześnie zachowana została pełna dobrowolność zarówno w stosunku do portów lotniczych, jeśli chodzi o wyposażenie PKB w te urządzenia, jak i w stosunku do pasażerów, jeśli chodzi o poddanie się takiej kontroli.

Wprowadzenie do użytkowania wymaga oczywiście jeszcze stosownych zmian w obecnych przepisach: Rozporządzeniu Komisji (WE) 185/2010, Rozporządzeniu Komisji (WE) 272/2009 oraz Decyzji Komisji (WE) 774/2010²¹ (Odpowiedni projekt zmiany Rozporządzenia Komisji (WE) 272/2009 trafi w najbliższych dniach do Parlamentu Europejskiego), ale pierwszy krok został zrobiony.

5.2. Zniesienie ograniczeń w przewozie płynów, aerozoli i żelów na pokładach samolotów

Formalny zakaz przewozu płynów, aerozoli i żeli na pokładach statków powietrznych wprowadzono 6 listopada 2006 r. Była to reakcja na udaremnione w Wielkiej Brytanii plany zamachów bombowych na samoloty pasażerskie obsługujące trasy transatlantyckie. Do zamachów miały zostać użyte ciekłe substancje chemiczne wniesione na pokłady samolotów w butelkach.

W wyniku badań przeprowadzonych przez brytyjskich naukowców określono tzw. „bezpieczną” ilość płynów, których zabranie na pokład samolotu nie zagrażałoby bezpieczeństwu lotu.

W związku z powyższym na rejsy rozpoczynające się w jednym z krajów Unii Europejskiej, a także w Szwajcarii, Norwegii i Islandii na pokład samolotu wolno zabierać płyny jedynie w ograniczonych ilościach. Zgodnie z pkt. 4.1.3. Rozporządzenia (WE) 185/2010 ustanawiającego szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, pasażerowie odlatujący mają prawo do przewozu w bagażu kabinowym na pokładach statków powietrznych płynów, aerozoli i żelów, które:

²¹ Decyzja jest dokumentem niejawnym niepublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE.

- znajdują się w pojedynczych opakowaniach o pojemności nieprzekraczającej 100 ml (obowiązuje maksymalna pojemność z nadruku na opakowaniu) lub równowartości w jednej zamykanej przezroczystej plastikowej torbie o pojemności nieprzekraczającej 1 litra, przy czym zawartość plastikowej torby mieści się w niej swobodnie, a torba pozostaje całkowicie zamknięta, lub
- zostaną zużyte w trakcie podróży i są niezbędne dla pasażera z przyczyn zdrowotnych lub ze względu na specjalną dietę (dotyczy to także pożywienia dla niemowląt); w razie konieczności pasażer musi przedstawić dowód autentyczności dopuszczonego płynu, lub
- zostały zakupione za punktem kontroli kart pokładowych, w punktach sprzedaży podlegających zatwierdzonym procedurom ochrony w ramach programu ochrony portu lotniczego, pod warunkiem, że płyn zapakowany jest w torbę, która uwidacznia próby jej otwarcia, jak i wyposażoną w odpowiedni dowód zakupu w danym porcie lotniczym, dokonanego w tym samym dniu, tzw. standard STEB's (Secure Tamper Evident Bags), lub
- zostały zakupione w strefie zastrzeżonej, w punktach sprzedaży podlegających zatwierdzonym procedurom ochrony w ramach programu ochrony lotniska, lub
- zostały zakupione w innym porcie lotniczym UE pod warunkiem, że płyn zapakowany jest w torbę zarówno zaprojektowaną w taki sposób, by widoczne były próby jej otwarcia, jak i wyposażoną w odpowiedni dowód zakupu w strefie operacyjnej danego lotniska, dokonanego w tym samym dniu, lub
- zostały zakupione na pokładzie statku powietrznego należącego do wspólnotowego przewoźnika lotniczego, pod warunkiem, że płyn zapakowany jest w torbę STEB's, która uwidacznia próby jej otwarcia, jak i wyposażoną w odpowiedni dowód zakupu na pokładzie danego statku powietrznego, dokonanego w tym samym dniu, lub
- zostały zakupione w porcie lotniczym w jednym z państw trzecich wymienionych w dodatku 4-D załącznika do rozporządzenia Komisji (UE) 358/2010, tj. Kanady, Republiki Chorwacji, Malezji, Republiki Singapuru i Stanów Zjednoczonych Ameryki, pod warunkiem że płyn, aerozol lub żel jest zapakowany w torbie zabezpieczonej w sposób umożliwiający łatwe stwierdzenie jej naruszenia (STEB's), w której widoczny jest odpowiedni dowód jego zakupu w strefie operacyjnej danego portu lotniczego z ostatnich 36 godzin.

Biorąc pod uwagę naciski ze strony przewoźników i pasażerów, KE i PE przyjęły rozwiązanie polegające na dwustopniowym znoszeniu ograniczeń w przewozie płynów na pokładach samolotów. Zostało ono szczegółowo opisane w Załączniku do Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 297/2010 z dnia 9 kwietnia 2010 r.:

- 1) od dnia 29 kwietnia 2011: płyny na pokładzie będą mogli przewozić wszyscy pasażerowie transferowi z państw pozaunijnych stosujących standardy STEB's;
- 2) od dnia 29 kwietnia 2013: wszyscy pasażerowie ze wszystkich portów lotniczych.

Zgodnie z prawem UE porty lotnicze od dnia 29 kwietnia 2011 r. musiały wprowadzić do stosowania sprzęt umożliwiający odpowiednią kontrolę płynów dla pasażerów transferowych z krajów trzecich, którzy w każdym z europejskich portów lotniczych oraz w Szwajcarii, Norwegii i Islandii będą mogli wnieść do strefy zastrzeżonej portu lotniczego i na pokład samolotu płyny, aerozole i żele w opakowaniach o pojemności przekraczającej 100 ml pod warunkiem, że zostaną one poddane kontroli bezpieczeństwa przy wykorzystaniu urządzeń lub metod umożliwiających wykrywanie płynnych materiałów wybuchowych. Lista certyfikowanych przez ECAC urządzeń do kontroli

płynów została opublikowana na stronie internetowej – www.ecac-ceac.org/activities/security/cip_for_security_equipment.

Termin 29 kwietnia 2011 r. okazał się terminem zbyt ambitnym. Nie byli na niego przygotowani ani producenci urządzeń, ani zarządzający lotniskami. W rezultacie wspólnych działań podjętych przez operatorów lotnisk oraz przedstawicieli Komitetu Security ACI Europe termin 29 kwietnia nie został dotrzymany przez kraje członkowskie.

Fiasko tego przedsięwzięcia wcale nie było takie złe, bo dowiodło, że gdzieś został popełniony błąd. Błędem było przyjęcie podejścia dwustopniowego, co znacznie skróciło czas potrzebny na przygotowanie się do tego ogromnego przedsięwzięcia. Ponadto niezniesienie częściowego ograniczenia w przewozie płynów w chwili obecnej nie stanowi zbyt poważnego problemu, bo zmiana ta dotyczyłaby stosunkowo niewielkiej liczby pasażerów. Dotyczy to zarówno zarządzających lotniskami, jak i producentów urządzeń do kontroli, którzy również będą mieli więcej czasu na ich dopracowanie. Ostatecznym terminem został więc 29 kwietnia 2013 r.

Pozostaje oczekiwać jaki będzie następny krok. Czy przepisy te wraz z rozwojem technologii będą ulegały dalszej liberalizacji, czy wręcz przeciwnie, zostaną zaostrzone.

W ostatnim czasie (7 lipca 2011 r.) – za Polską Agencją Prasową – ukazała się informacja, w której Amerykański Urząd ds. Bezpieczeństwa Transportu (TSA) ostrzegł linie lotnicze, że terroryści rozważają chirurgiczne wszczepianie ludziom materiałów wybuchowych, których nie można wykryć podczas rutynowych kontroli. Potencjalna groźba może jednak prowadzić do konieczności zastosowania dodatkowych procedur na lotniskach. W opinii ekspertów, używane obecnie skanery mogą nie wykryć bomb wszywanych pod skórę człowieka.

6. Podsumowanie i wnioski

Od 11 września 2001 r. minęło prawie 10 lat. To dość dużo czasu zarówno w rozwoju technologii, jak i dość długi okres w życiu człowieka, ale to, co po tej dacie wydarzyło się w dziedzinie ochrony i bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego można śmiało nazwać całą epoką. Zmieniło się w zasadzie wszystko. Począwszy od spojrzenia na problem ochrony lotnictwa poprzez sprzęt wykorzystywany do kontroli, aż po świadomość konieczności ochrony lotnictwa ze strony użytkowników lotnisk tj. pasażerów i personelu. Zarówno jedni, jak i drudzy przyzwyczaili się do uciążliwości związanych z kontrolą, do ograniczeń w przewozie płynów na pokładach, a nawet do konieczności wcześniejszego przybycia na lotnisko. Jednakże wszyscy liczymy, że rozwój technologii, a co za tym idzie zmiana przepisów skłaniających się coraz bardziej w kierunku ułatwień dla pasażerów, oczywiście przy zachowaniu najwyższych standardów ochrony i bezpieczeństwa, stanie się faktem.

Lata 2008–2011 były i są szczególnie „burzliwe” w tym względzie. Przeprowadzone w tym okresie gruntowne zmiany międzynarodowych przepisów o ochronie lotnictwa cywilnego wymusiły na zarządzających lotniskami podjęcie kolejnych działań, w tym min. ze względu na zmieniające się standardy, przygotowanie się do zakupów nowego sprzętu do kontroli. Niesie to za sobą również bardzo poważne obciążenia finansowe. Zmiana przepisów międzynarodowych spowodowała również podjęcie zdecydowanych działań przez krajową władzę lotniczą. Z ogromnym impetem ruszyły prace nad nowym Prawem lotniczym, w chwili obecnej trwają prace nad nowym Krajowym Programem Ochrony

Lotnictwa Cywilnego i nowym Krajowym Programem Kontroli Jakości Ochrony. Szczególnie ważne dla zarządzających lotniskami są zapisy, na mocy których to na nich spadnie odpowiedzialność za ochronę i bezpieczeństwo pasażerów i użytkowników portów lotniczych. Ażeby zapewnić najwyższe standardy w tej dziedzinie, przy jednoczesnej optymalizacji kosztów najprawdopodobniej, podobnie jak miało to już miejsce w wielu krajach europejskich, będą musieli zlecić czynności z zakresu kontroli bezpieczeństwa prywatnym agencjom ochrony. Państwa Członkowskie Unii dość dawno już odeszły od prowadzenia kontroli bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy służb państwowych i przyjęły model ochrony lotnictwa polegający na zatrudnianiu firm prywatnych, nad którymi nadzór w zakresie kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagaży pełnią służby państwowe lub właściwa władza lotnicza. Miało to oczywiście bezpośredni związek z tym, że w zdecydowanej większości lotniska są prywatne.

Tak więc polskie lotniska czeka w przyszłym roku fundamentalna reforma w sektorze ochrony i bezpieczeństwa, a dla agencji ochrony otwiera się nowy, bardzo szeroki i atrakcyjny rynek.

Z rozmów, jakie mogłem przeprowadzić z przedstawicielami największych firm ochrony działających na unijnych lotniskach wynika, że choć sam w sobie rynek być może nie jest tak dochodowy, ale za to niezwykle prestiżowy. Dzięki niemu firma, która jest obecna na lotnisku cieszy się zdecydowanie większym zaufaniem społecznym, co oczywiście przekłada się bezpośrednio na ilość zleceń „na mieście”.

ROZDZIAŁ V.2

Międzynarodowe i konstytucyjno-prawne uwarunkowania kontroli bezpieczeństwa na lotniskach

1. Wstęp

Kontrolę osób fizycznych korzystających z usług lotniczych są konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Zakłada się, że w celu ochrony osób i towarów na terytorium Unii Europejskiej (UE) należy zapobiegać aktom bezprawnej ingerencji w stosunku do cywilnych statków powietrznych, które zagrażają bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego¹. Cel ten jest realizowany poprzez ustanowienie wspólnych zasad ochrony lotnictwa cywilnego, regulujących m.in. dopuszczalne metody kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagażu kabinowego².

Dyskusja nad podniesieniem skuteczności kontroli bezpieczeństwa i stosowaniem rygorystycznych środków kontroli toczy się nieprzerwanie od 2001 r. i jest motywowana zagrożeniem atakami terrorystycznymi³. Stosowanie środków kontroli wiąże się jednak w przypadku każdego pasażera z ingerencją w sferę jego praw i wolności, w tym zwłaszcza prawa do prywatności gwarantowanego m.in. przez art. 47 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴. Kontrole bezpieczeństwa odnoszą się mogą także do sfery wolności wyznania oraz zasady równego traktowania, m.in. bez względu na pochodzenie etniczne. Prawa i wolności jednostki

* Dr Maciej Bernatt – adiunkt w Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego WZ UW, dr nauk prawnych.

¹ Pkt 1 Preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 300/2008/WE z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, Dz. Urz. UE L 97/72 z 9.04.2008 r.

² Art. 4 ust. 2 pkt 2a Rozporządzenia nr 300/2008 oraz pkt 4 załącznika do tego rozporządzenia – Wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji (art. 4).

³ Zob. szerzej M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, Państwo i Prawo nr 9/2005, s. 17–33.

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 XI 1950, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako EKPCz. N a pełną treść EKPCz składa się nie tylko jej tekst, ale również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydane na jej podstawie. Zob. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Kraków 2006, s. 45.

podlegać mogą ograniczeniom. Ograniczenia te są jednak dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie, m.in. dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób (zasada proporcjonalności).

Celem niniejszego raportu jest prezentacja wyników analizy, czy obowiązujące przepisy i praktyka ich stosowania są zgodne z wymogiem proporcjonalności ograniczenia praw i wolności jednostki, a zatem czy zachowane są odpowiednie proporcje pomiędzy – z jednej strony – gwarancjami prywatności, a z drugiej – wymogami bezpieczeństwa (jako źródle wprowadzonych ograniczeń prawa do prywatności). Poniższe rozważania poświęcone są również możliwości wprowadzenia nowych środków kontroli, które są bardziej rygorystyczne z perspektywy jednostki.

2. Reguły określające kontrolę bezpieczeństwa

Podstawowe reguły bezpieczeństwa cywilnego na lotniskach zostały określone w Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.⁵ (Konwencja chicagowska). Kwestie kontroli bezpieczeństwa zostały uregulowane w sposób ogólny w załączniku nr 17 do Konwencji chicagowskiej, zatytułowanym: Ochrona Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przed Aktami Bezprawnej Ingerencji. Za akt bezprawnej ingerencji – któremu należy przeciwdziałać – uznano tam wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia, lub materiału, przeznaczonych do celów przestępczych. Państwa strony Konwencji chicagowskiej są zobowiązane stosować każdorazowo kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu kabinowego przed wejściem na pokład statku powietrznego⁶. Reguła taka obowiązuje co do zasady również w przypadku pasażerów transferowych i ich bagażu kabinowego⁷. Państwa strony są także zobowiązane do zapewnienia, że pasażerowie (i ich bagaż kabinowy), którzy zostali poddani kontroli bezpieczeństwa, będą zabezpieczeni przed nieupoważnioną ingerencją (nie mieli kontaktu z osobami, które kontroli bezpieczeństwa nie przeszły) od punktu kontroli bezpieczeństwa do momentu wejścia na pokład statku powietrznego⁸. W przypadku, gdy dojdzie do takiego kontaktu, pasażerowie oraz ich bagaż kabinowy powinni być poddani ponownej kontroli bezpieczeństwa przed wejściem na pokład samolotu⁹. Koordynacją współpracy w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego zajmuje się Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Aviation Organisation – ICAO), prowadząca ICAO Aviation Security Programme¹⁰. ICAO wydaje m.in. publicznie niedostępny *Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*¹¹, którego jedna z części poświęcona jest wprost kontroli bezpieczeństwa (*Volume IV – Preventive Security Measures*).

⁵ Dz. U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 z późn. zm.

⁶ Pkt 4.4.1. Załącznika nr 17 do Konwencji chicagowskiej.

⁷ Pkt 4.4.2. Załącznika nr 17 do Konwencji chicagowskiej. Jeżeli państwa strony będą stale współpracować to dopuszczalne jest poddanie pasażerów kontroli bezpieczeństwa w punkcie początkowym, a następnie zabezpieczenie przed nieupoważnioną ingerencją od punktu kontroli bezpieczeństwa w początkowym porcie lotniczym do odlotującego statku powietrznego w porcie transferowym.

⁸ Pkt 4.4.3. Załącznika nr 17 do Konwencji chicagowskiej.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Zob. <http://www2.icao.int/en/avsec/pages/default.aspx/>

¹¹ Doc 8973 – Restricted, <http://www2.icao.int/en/AVSEC/SFP/Pages/SecurityManual.aspx>

Bardziej szczegółowe reguły określające kontrolę bezpieczeństwa zostały zawarte w odniesieniu do państw członkowskich UE w rozporządzeniach bezpośrednio stosowanych we wszystkich tych państwach. Podstawowym aktem prawnym regulującym kontrolę bezpieczeństwa jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 300/2008/WE z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002¹². Na gruncie tego Rozporządzenia kontrolą bezpieczeństwa jest stosowanie technicznych lub innych środków w celu identyfikacji lub wykrywania przedmiotów zabronionych¹³.

Przepisy szczegółowe dotyczące kontroli bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu kabinowego zostały uregulowane w pkt 4 załącznika do Rozporządzenia 300/2008/WE (Wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji) oraz w pkt 4 załącznika do Rozporządzenia Komisji nr 185/2010/UE z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiającego szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴.

Dodatkową regulacją znajdującą zastosowanie na terytorium Polski są przepisy Działu IX ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹⁵, znowelizowanej ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁶, oraz przepisy rozdziału 5 Załącznika do Rozporządzenia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa¹⁷, wydanego na podstawie art. 187 ust. 1 Prawa lotniczego¹⁸.

3. Zasada proporcjonalności ograniczenia prawa do prywatności

Prawo do prywatności podlega ochronie w prawie polskim na podstawie art. 47 Konstytucji RP. Na gruncie prawa międzynarodowego znaczenie w skali światowej ma art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁹, a w skali europejskiej art. 8 ust. 1 EKPCz. Prawo do prywatności podlega także ochronie w prawie Unii Europejskiej m.in. na podstawie art. 7 Karty Praw Podstawowych²⁰.

Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego konieczność ochrony prawa do prywatności została zaakceptowana jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. W sprawie K 21/96²¹ Trybunał Konstytucyjny zauważył, że określają ją zasady i reguły odnoszące się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa „do życia własnym życiem układanym według własnej woli

¹² Dz. Urz. UE L 97/72 z 9.04.2008 r.

¹³ Art. 3 pkt 8 Rozporządzenia nr 300/2008. Przedmioty zabronione oznaczają broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne urządzenia, przedmioty lub substancje, które mogą być użyte do popełnienia aktu bezprawnej ingerencji zagrażającego bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (art. 3 pkt 7).

¹⁴ Dz. Urz. UE L 55/1 z 5.03.2010 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.

¹⁶ Zob. http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/dok?OpenAgent&2113_u Ustawa po podpisaniu przez Prezydenta wejdzie w życie po 30 dniach od daty ogłoszenia (art. 20 ustawy).

¹⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 116, poz. 803.

¹⁸ Rozporządzenie wydane na podstawie art. 187 Prawa lotniczego w brzmieniu sprzed nowelizacji Prawa lotniczego z 30 czerwca 2011 r.

¹⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167, z późn. zm.

²⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 389.

²¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1997 r., K 21/96, OTK ZU 1997/2, poz. 23.

z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej²²”. Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i jest określana jako „prawo do pozostawienia w spokoju” (ang. *right to be left alone*)²³. Trybunał zauważył jednak, że prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. W doktrynie prawo do prywatności zostało zdefiniowane w ramach koncepcji sfer życia ludzkiego: (a) sfery intymności, w którą ingerencja jest zawsze zakazana, (b) sfery prywatności, w którą ingerencja jest co do zasady dopuszczalna oraz (c) sfery powszechnej dostępności²⁴. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że potrzeba wkroczenia w różne kręgi prywatności nie jest (dla każdego kręgu) taka sama²⁵.

Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Wprowadzenie ograniczeń musi być jednak zgodne z zasadą proporcjonalności. Celem ustalenia, czy spełniony jest test proporcjonalności odwołać się należy do trzech kryteriów wynikających z art. 8 ust. 2 EKPCz i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Po pierwsze powinna istnieć dostatecznie precyzyjna, a zarazem konkretna, określona w ustawie, podstawa prawna ograniczenia prawa do prywatności²⁶. Po drugie ograniczenie powinno mieć na celu ochronę innego dobra (chronionego interesu publicznego), wymienionego w art. 8 ust. 2 EKPCz lub art. 31 ust. 3 Konstytucji (m.in. bezpieczeństwa publicznego, ochrony wolności innych osób)²⁷. Po trzecie takie ograniczenie musi

²² Por. A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i prywatności życia osobistego*, Studia Cywilistyczne, Warszawa–Kraków 1972.

²³ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The right to privacy*, „Harvard Law Review”, vol. IV, No 5, 1890.

²⁴ Zob. A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i prywatności...* Na takie rozumienie prywatności powołał się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 2009 r., K 54/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 86. W doktrynie prawa cywilnego postuluje się jednak odejście od obiektywnego określania sfery prywatności, na rzecz tworzenia barier informacyjnych, wskazywanych każdorazowo przez daną jednostkę i obejmujących informacje jej zdaniem osobiste (zob. M. Wild, *Ochrona prywatności w prawie cywilnym*, PiP nr 4/2001, s. 71.) Koncepcja ta nawiązuje również do wzorowanych na rozwiązaniach niemieckich konstrukcji prawa do samookreślenia, rozumianego jako prawo do swobodnego rozwoju własnej osobowości, zob. M. Safjan, *Granice autonomii człowieka w prawie współczesnym*, Uniwersyteckie wykłady na koniec starego i początek nowego tysiąclecia, Warszawa 2004. Zob. szerzej M. Bernatt, *Prawo do prywatności osób publicznych. Porównanie regulacji prawa prasowego, prawa karnego i ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego, nr 2/2007, s. 8–12.

²⁵ TK w wyroku z 23 czerwca 2009 r., K 54/07, wskazał, że poszanowanie prywatności mieszkania stawia wyższe wymagania legalności ingerencji władzy stosującej podsłuchy niż wkroczenie w tajemnicę korespondencji.

²⁶ Wyrok ETPCz z 4 grudnia 2008 r. w sprawie *S. and Marper przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 30562/04, para. 95–96; wyrok ETPCz z 12 stycznia 2010 r. w sprawie *Gillan and Quinton przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 4158/05, para. 76–77. Por. też wyrok ETPCz z 2 sierpnia 1984 r. w sprawie *Malone przeciwko Wielkiej Brytanii*; wyrok z 26 marca 1987 r. w sprawie *Leander przeciwko Szwecji*, nr 9248/81. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznaje, że skoro czynności organu (funkcjonariusza) „dotykają sfery wolności człowieka, ustawodawca powinien wytyczyć w sposób jednoznaczny granice dopuszczalnej ingerencji funkcjonariusza i przewidzieć odpowiednie środki proceduralne umożliwiające kontrolę zasadności wydanego polecenia”, wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK ZU 4/A/2004, poz. 30.

²⁷ Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny „konieczne jest wykazanie realnej potrzeby podjęcia środków ograniczających, i to w imię ochrony zasad demokratycznego porządku. Eksces polegający na tym, że „przy okazji” zbierania materiału operacyjnie przydatnego kontrola operacyjna zgromadzi także dane dotyczące kwestii prywatnych, obyczajowych – wykraczających poza cel prowadzenia kontroli – oznacza działanie władzy poza zakresem dozwolonego wkroczenia w sferę prywatności” – zob. wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., K 54/07. Zob. także wyrok ETPCz z 25 czerwca 1997 r. w sprawie *Halford przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 20605/92.

być konieczne w demokratycznym społeczeństwie²⁸. Z tego punktu widzenia ograniczenie prawa do prywatności powinno być wyjątkiem, argumentem na rzecz którego nie może być usprawnienie działalności organów państwa²⁹. Ograniczenie prawa do prywatności nie może także – na zasadach ogólnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji) naruszać istoty tego prawa – intymności.

Wskazany test proporcjonalności Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁰ stosował m.in. przy ocenie, czy przeszukania i zajęcia przedmiotów naruszają art. 8 EKPCz³¹. Trybunał ten przyjmował także, że każde przeszukanie osoby ze strony przedstawicieli władzy publicznej stanowi ingerencję w sferę życia prywatnego³². Podkreślał, że prywatność osoby fizycznej podlega także ochronie poza jej mieszkaniem, a więc w sferze publicznej³³ i dotyczy przeszukania rzeczy osobistych, ze względu na możliwość wywołania poczucia wstydu u posiadacza przeszukiwanej rzeczy³⁴.

Równocześnie jednak ETPCz rozróżnia pomiędzy przeszukaniem wymuszonym przez instytucje państwowe a przeszukiwaniem, na które wyrażana jest zgoda przez osobę przeszukiwaną³⁵. Jako przykład takiego rodzaju przeszukania podaje kontrolę bezpieczeństwa na lotniskach³⁶. Rozróżnienie takie nie oznacza jednak, że do tego rodzaju kontroli nie znajduje zastosowania art. 8 EKPCz³⁷, czy że zgoda kontrolowanego na poddanie się kontroli wyłącza stosowanie tego przepisu. Trudno jest przyjąć, że zgoda osoby kontrolowanej na lotnisku ma charakter dobrowolny. Brak bowiem jej udzielenia uniemożliwia wejście na pokład samolotu. Tym samym w stosunku do osób decydujących się na podróżowanie samolotami, kontrola bezpieczeństwa może być w praktyce wymuszona. Taki charakter zgody jest charakterystyczny w obszarze prawa prywatnego dla umów adhezyjnych, na których treść i warunki konsument nie ma wpływu. Rola konsumenta (np. pasażera linii lotniczych) sprowadza się do zaakceptowania proponowanej przez przedsiębiorcę treści umowy. Konsument, jeżeli chce skorzystać z usług przedsiębiorcy (np. przewozu) jest w praktyce zmuszony do zaakceptowania warunków umowy³⁸. Umowy o świadczenie usług lotniczych na rzecz osób fizycznych są zatem umowami adhezyjnymi, w przypadku których obowiązek poddania się kontroli bezpieczeństwa jest jednym z postanowień szeroko pojmowanej umowy, na którą pasażer nie

²⁸ W ujęciu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w demokratycznym państwie.

²⁹ Na ten temat zob. szczegółowo: wyrok ETPCz z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni przeciwko Niemcom*, nr 5029/71; wyrok ETPCz z 6 czerwca 2006 r. w sprawie *Segerstedt-Wilberg i inni przeciwko Szwecji*, nr 62332/00; wyrok ETPCz z 22 maja 2008 r. w sprawie *Iliya Stefanov przeciwko Bułgarii*, nr 65755/01; wyrok ETPCz z 22 maja 2008 r. w sprawie *Kirov przeciwko Bułgarii*, nr 5182/02; wyrok ETPCz z 1 lipca 2008 r. w sprawie *Liberty i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 58243/00.

³⁰ Dalej: ETPCz.

³¹ Wyrok ETPCz w sprawie *Funke przeciwko Francji*, nr 10828/84, para. 55–57; wyrok ETPCz z 25 lutego 1993 r. w sprawie *Crémieux przeciwko Francji*, nr 11471/85, para. 38–40; wyrok ETPCz z 25 lutego 1993 r. w sprawie *Mialhe przeciwko Francji*, nr 12661/87, para. 36–38.

³² Wyrok ETPCz w sprawie *Gillan and Quinton przeciwko Wielkiej Brytanii*, para. 61.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, para. 63.

³⁵ Ibidem, para. 64.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Wydaje się, że we wskazanym wyroku ETPCz – na zasadzie przeciwności do okoliczności rozstrzyganej sprawy – zaakceptował, że kontrola bezpieczeństwa stanowi dopuszczalną ingerencję w sferę prywatności. Nie badał jednak, jakie są granice takiej ingerencji oraz w jakim stopniu, ze względu na formalnie dobrowolny charakter kontroli bezpieczeństwa, dopuszczalne jest zawężenie gwarancji prawa do prywatności.

³⁸ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 267–268; M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny, *Ochrona konkurencji i konsumentów*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007, s. 152.

ma wpływu. Ponadto osoby kontrolowane nie mają przy tym wpływu na zakres takiej kontroli i stopień ingerencji w sferę prywatności. Pamiętać należy także, że kontrola bezpieczeństwa, która, ingerując w prawo do prywatności, stanowiłaby równocześnie naruszenie godności ludzkiej, byłaby bezprawna nawet wtedy, gdyby była oparta o formalną zgodę kontrolowanego. Godność ludzka ma bowiem charakter nienaruszalny (art. 30 Konstytucji). Bezwzględnie zakazane jest nieludzkie lub poniżające traktowanie (art. 3 EKPCz).

Z perspektywy wymogów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka istotne jest, że to państwo strona EKPC jest zobowiązane do zagwarantowania odpowiedniego poziomu ochrony praw człowieka, w tym prawa do prywatności. Na państwie spoczywają bowiem tzw. pozytywne obowiązki. Ma ono nie tylko powstrzymać się od naruszania swoimi działaniami prawa do prywatności jednostek, ale także tworzyć system, który gwarantuje, że prawo do prywatności jest zagwarantowane także w relacji pomiędzy podmiotami prywatnymi oraz, że istnieją efektywne środki odwoławcze, chroniące jednostkę w sytuacji naruszenia jej prawa do prywatności. Jeżeli zatem – w obszarze kontroli bezpieczeństwa na lotniskach – państwo decyduje się na przekazanie tej kontroli w ręce podmiotów prywatnych (np. wyspecjalizowanych agencji ochrony), to powinno sprawować nadzór nad ich działalnością nie tylko z perspektywy skuteczności prowadzonych kontroli, ale także respektowania przez te podmioty praw i wolności jednostki, w tym prawa do prywatności.

4. Kontrola bezpieczeństwa a wymogi proporcjonalności

4.1. Sposób prowadzenia kontroli bezpieczeństwa

Kontroli bezpieczeństwa – w celu uniemożliwienia wniesienia przedmiotów zabronionych do stref zastrzeżonych lotniska oraz na pokład statków powietrznych – podlegają wszyscy pasażerowie rozpoczynający lot oraz ich bagaż kabinowy³⁹. Kontrola bezpieczeństwa jest zatem obligatoryjna, a konsekwencją odmowy poddania się jej jest niewpuszczenie do stref zastrzeżonych lotniska i tym samym na pokład samolotu⁴⁰.

Przed kontrolą bezpieczeństwa pasażerowie są zobowiązani zdjąć płaszcze i kurtki, które poddawane są kontroli bezpieczeństwa jako bagaż kabinowy⁴¹. Następnie kontrolę bezpieczeństwa pasażerów przeprowadza się przy zastosowaniu kontroli manualnej lub bramki do wykrywania metali⁴². Dopuszczalne jest także stosowanie ręcznego wykrywacza metali. Jest on jednak tylko dodatkowym środkiem kontroli bezpieczeństwa i nie zastępuje wymogu przeprowadzenia kontroli manualnej. Jeżeli operator kontroli bezpieczeństwa nie jest w stanie stwierdzić, czy pasażer przenosi przedmioty zabronione, pasażerowi temu odmawia się dostępu do stref zastrzeżonych lub poddaje się go powtórnej kontroli bezpieczeństwa, dopóki operator kontroli bezpieczeństwa nie uzna, że wymogi kontroli zostały spełnione⁴³. Na marginesie można postawić pytanie,

³⁹ Pkt 4.1.1. załącznika do Rozporządzenia 300/2008. Pasażerowie transferowi i tranzytowi mogą zostać zwolnieni z kontroli bezpieczeństwa w przypadkach przewidzianych w pkt 4.1.2. i 4.1.3. załącznika.

⁴⁰ § 31 ust. 2 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

⁴¹ Pkt 4.1.1.1. załącznika do Rozporządzenia 185/2010.

⁴² Pkt 4.1.1.2. załącznika do Rozporządzenia 185/2010.

⁴³ Ibidem.

czy uzasadniane jest przerzucanie na pasażera negatywnych konsekwencji braku możliwości stwierdzenia, czy dochodzi do przenoszenia przedmiotów zabronionych.

Obecnie obowiązujące przepisy unijne nie określają szczegółowo sposobu prowadzenia kontroli manualnej i kontroli przy użyciu bramki do wykrywania metali. Nie wskazują także, która z tych metod kontroli ma pierwszeństwo. Z perspektywy dostępności do reguł będących źródłem ograniczenia prawa do prywatności brak publicznego dostępu do reguł rządzących kontrolą bezpieczeństwa jest negatywną konsekwencją uchylecia Rozporządzenia 2320/2002/WE. W punkcie 4.1.1.b załącznika do tego Rozporządzenia, wskazane było, że w przypadku korzystania z bramki do wykrywania metali, stosowano także stałą, wrywkową kontrolę manualną. Dopuszczona była więc – ale tylko na zasadzie wrywkowej – kontrola manualna także wobec osób, które nie uruchomiły bramki do wykrywania metali. Jasne było natomiast, że kontrolę manualną (przy ewentualnym użyciu ręcznego użycia metali) stosuje się każdorazowo wobec pasażerów, którzy uruchomili alarm bramki. W obecnie obowiązujących przepisach Rozporządzeń 300/2008 i 185/2010 (zwłaszcza w punkcie 4.1.1.2. załącznika) brak jest podobnej regulacji⁴⁴. W konsekwencji, przy przyjęciu literalnej wykładni przepisów tych rozporządzeń, dopuszczalne jest każdorazowe stosowanie wobec wszystkich pasażerów zarówno kontroli przy pomocy bramki do wykrywania metali, jak i kontroli manualnej.

Mając na uwadze wymogi proporcjonalności, służby przeprowadzające kontrolę powinny posługiwać się taki metodami kontroli, które – gwarantując bezpieczeństwo – w sposób możliwie najmniejszy ograniczają prawo do prywatności. Dlatego w praktyce pierwszym sposobem kontroli powinna być bramka do wykrywania metali. Kontrola manualna wiąże się bowiem z głębszą ingerencją w sferę prywatności. W przypadku, gdy bramka reaguje sygnałem alarmowym, konieczne jest zadbanie w pierwszej kolejności o usunięcie przyczyny alarmu (co wiąże się z koniecznością ponownego przejścia przez bramkę)⁴⁵. W świetle tej reguły i mając na uwadze wymogi proporcjonalności, kontrola manualna powinna być stosowana dopiero, gdy nie udaje się usunąć przyczyny alarmu. Nie powinna być ona zatem stosowana zapobiegawczo i dotyczyć pasażerów, którzy nie uruchomili bramki alarmowej.

4.2. Kontrola manualna

Sposób prowadzenia kontroli manualnej jest określony – zgodnie z dodatkiem 4-A załącznika do Rozporządzenia 185/2010 – w osobnej decyzji Komisji. Pozostaje ona jednak niejawna, co uniemożliwia precyzyjne określenie granic kontroli manualnej. Wskazane jest tylko, że kontrolę manualną przeprowadza się w taki sposób, aby upewnić się, na ile to możliwe, że kontrolowana osoba nie przenosi przedmiotów zabronionych⁴⁶.

Ze względu na wymogi proporcjonalności za granicę kontroli manualnej należy uznać ingerencję w sferę intymności (nakaz naruszania istoty danego prawa) oraz ingerencję w godność (ma ona zgodnie z ar. 30 Konstytucji charakter nienaruszalny i nie podlega ograniczeniom). W tym ostatnim aspekcie niedopuszczalne jest zwłaszcza prowadzenie kontroli osobistej w sposób poniżający, uwłaczający godności kontrolowanego. Z tych samych powodów wydaje się, że wyjątków nie powinna doznawać zasada, że kontrola manualna jest prowadzona przez osobę tej samej płci, co osoba kontrolowana. Tym-

⁴⁴ Kwestia ta nie została również uregulowana w polskich przepisach Prawa lotniczego oraz Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

⁴⁵ Zob. pkt 4.1.1.3. załącznika do Rozporządzenia 185/2010.

⁴⁶ Pkt 4.1.1.3. załącznika do Rozporządzenia 185/2010.

czasem przyjęty w nowelizacji z 30 czerwca 2011 r. art. 186f ust. 2 Prawa lotniczego przewiduje możliwość przeprowadzenia kontroli manualnej – pod warunkiem wyrażenia zgody przez kontrolowanego – przez osobę odmiennej płci. Wydaje się, że zastosowanie tego przepisu powinno dotyczyć tylko sytuacji wyjątkowych i nie może stać się praktyką prowadzenia kontroli manualnej. Wyrażenie zgody przez kontrolowanego może mieć bowiem charakter pozorny i być związane z pośpiechem.

Źródeł konieczności prowadzenia kontroli bezpieczeństwa w sposób jak najmniej ograniczający prawo do prywatności poszukiwać można także w nowej definicji kontroli manualnej. Zgodnie z art. 186f ust. 2 Prawa lotniczego kontrolą manualną jest zespół czynności kontroli bezpieczeństwa wykonywanych ręcznie bez ingerencji w wewnętrzne powłoki ciała oraz w sposób powodujący w jak najmniejszym stopniu naruszenie intymności. Zauważyć jednak należy, że przepis ten, choć zwraca uwagę na potrzebę ochrony intymności, to jednak dopuszcza ingerencję w nią. Jest to nieuzasadnione, jeżeli intymność rozumiana jest jako istota prawa do prywatności⁴⁷, która to intymność nie może być naruszana⁴⁸. Postulować należy, aby ponadstandardowa kontrola manualna, wiążąca się z większą ingerencją w prywatność, była dokonywana na osobności, w wyznaczonym do tego celu miejscu, przez osobę tej samej płci, co osoba przeszukiwana. Podstawą przeprowadzenia takiej kontroli – w sytuacji gdy nie można stwierdzić, czy osoba kontrolowana posiada materiały i przedmioty niebezpieczne, a zachodzi takie podejrzenie – jest § 33 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

4.3. Ogląd powierzchni ciała

Negatywnie należy ocenić zmianę wprowadzoną czerwcową nowelizacją Prawa lotniczego; zgodnie z jego art. 186f ust. 3 *za zgodą kontrolowanej osoby kontrola manualna może także obejmować dokonanie oglądu powierzchni jej ciała przez pracownika służby ochrony lotniska tej samej płci, w warunkach gwarantujących zachowanie intymności, a za zgodą kontrolowanej osoby czynność ta może być dokonana przez pracownika służby ochrony lotniska odmiennej płci niż kontrolowana osoba.*

Po pierwsze, przepis ten nie wyjaśnia, jakie okoliczności muszą zaistnieć, aby konieczne stało się dokonanie oglądu powierzchni ciała. Po drugie, niewystarczająco precyzyjne jest samo sformułowanie „ogląd powierzchni ciała”; nie jest w szczególności jasne, jakie są granice takiego „oglądu” i czy osoba kontrolująca może zażądać okazania całkowicie nago ciała⁴⁹. Po trzecie, nie jest jasne, jakie są konsekwencje odmowy

⁴⁷ Zob. A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i prywatności...*

⁴⁸ Na gruncie art. 186f ust. 2 Prawa lotniczego wydaje się jednak, że ustawodawca posłużył się potocznym rozumieniem słowa intymność, traktując ją synonimicznie w stosunku do pojęcia prywatności i abstrahując tym samym od nazewnictwa przyjętego w obszarze prawa prywatnego.

⁴⁹ TK przyjmuje, że „znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalone arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu” – wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 3/A/2006, poz. 32; zob. także wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU 1/A/2006, poz. 2. TK zakłada, że kontrola zgodności z Konstytucją posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi musi być szczególnie rygorystyczna w odniesieniu do przepisów, które mogą być stosowane w ramach działań władczych organu władzy publicznej wkraczających w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostek, zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06. Zob. też wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, gdzie stwierdzono, że „ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”.

poddania się takiemu oglądowi; jeżeli miałyby nim być odmowa wpuszczenia do stref zastrzeżonych lotniska, to faktyczna dobrowolność dokonania „oglądu” wydaje się wątpliwa. Po czwarte, za niedopuszczalne uznać należy dokonywanie oglądu przez osobę innej płci niż osoba kontrolowana. Ogląd ten będzie bowiem znaczącą ingerencją w prywatność, czy nawet intymność kontrolowanego. Wyobrazić zaś sobie można, że kontrolowany, na przykład ze względu na pośpiech i nieobecność kontrolującego tej samej płci (co może mieć miejsce zwłaszcza na mniejszych lotniskach), będzie *de facto* przymuszony do wyrażenia zgody na przeprowadzenie oglądu przez osobą odmiennej płci.

Mając te okoliczności na uwadze, można postawić tezę, że art. 186f ust. 3 Prawa lotniczego nie zawiera wystarczających gwarancji przeciwko nadużyciu uprawnień do ingerowania w prawa i wolności jednostki. W szczególności nie został w precyzyjny sposób wyznaczony zakres uznania pozostawiony władzom publicznym i nie zostały zdefiniowane okoliczności jego stosowania⁵⁰.

Zachodzą również wątpliwości, czy ogląd powierzchni ciała nie jest w istocie nowym sposobem kontroli, nieprzewidzianym w pkt 4.1.1.2. załącznika do Rozporządzenia 185/2010 i tym samym dopuszczalnym do wprowadzenia tylko w sytuacji podwyższonego ryzyka dla bezpieczeństwa⁵¹ jako bardziej rygorystyczny środek kontroli bezpieczeństwa, stosowany przez dane państwo członkowskie na podstawie art. 6 Rozporządzenia nr 300/2008. Wymagałoby to poinformowania Komisji o wprowadzeniu takiego środka kontroli bezpieczeństwa i uzasadnienia, dlaczego jest to konieczne (czy występuje podwyższone ryzyko).

5. Skanery bezpieczeństwa

Dążenie do podniesienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, uzasadniane utrzymującym się zagrożeniem terrorystycznym, przekłada się na poszukiwanie nowych środków kontroli bezpieczeństwa, uważanych przez ich producentów za bardziej skuteczne. Takim nowym środkiem kontroli jest skaner bezpieczeństwa (ang. *security scanner, body scanner*). Umożliwia on wizualizację na ekranie tego, co kryje się pod ubraniami pasażerów. Kontrolujący widzi na ekranie powierzchnię nagiego ciała (jego zarys) kontrolowanego pasażera i jest w stanie dostrzec ukryte przy ciele niebezpieczne przedmioty.

Skanery bezpieczeństwa są stosowane na ponad 70 lotniskach w Stanach Zjednoczonych⁵² oraz w Wielkiej Brytanii (na Heathrow w Londynie i w Manchesterze)⁵³. W Europie kontynentalnej skanery były w użyciu w Finlandii (Helsinki-Vantaa), Holandii (Amsterdam Schiphol) i Niemczech (Hamburg)⁵⁴. Ich testy przeprowadzono we Francji, Włoszech i Danii⁵⁵.

⁵⁰ Zob. wyrok ETPCz z 24 marca 1988 r. w sprawie *Olsson przeciwko Szwecji*, nr 10465/83, par. 61. Kompetencje władzy publicznej o charakterze materialnym powinny zostać obudowane systemem regulacji proceduralnych i instytucjonalnych, zabezpieczających przed dyskrecjonalnością ich wykorzystywania (wyrok ETPCz z 24 kwietnia 1990 r. w sprawie *Kruslin przeciwko Francji*, nr 11801/85, para. 35–36; wyrok ETPCz z 13 grudnia 2001 r. w sprawie *Metropolitan Church of Bessarabia i in. przeciwko Mołdawii*, nr 45701/99, para. 109).

⁵¹ W Polsce obecnie podwyższone zagrożenie dla bezpieczeństwa nie występuje.

⁵² Por. dane amerykańskiej Transportation Security Agency, www.tsa.gov/approach/tech/ait/index.shtml.

⁵³ Zob. opracowaną przez Komisję Europejską pod koniec 2010 r. mapę drogową – *ROADMAP. Proposal on security scanners. Adding security scanners to the list of allowed security methods for screening passengers at EU airports and setting technical standards and operational conditions for their use*, http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_move_031_airport_scanners_en.pdf.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

Ewentualne wprowadzenie skanerów jako stale stosowanego środka bezpieczeństwa jest jednak obecnie w Unii Europejskiej niedopuszczalne⁵⁶. Stwierdzenie to odnosi się również do Polski, gdzie dodatkowo brak jest przepisów krajowych, które umożliwiałyby ich wyjątkowe użycie (np. ze względu na wzrost zagrożenia atakiem terrorystycznym).

Na gruncie omówionych wyżej bezpośrednio stosowanych rozporządzeń unijnych możliwość stosowania skanerów bezpieczeństwa nie jest przewidziana jako środek kontroli w pkt 4.1.1.2. załącznika do Rozporządzenia 185/2010. Komisja Europejska przyjmuje jednak, że ich czasowe stosowanie (do 30 miesięcy) jest dopuszczalne po wyrażeniu zgody przez Komisję (albo braku zgłoszenia przez nią sprzeciwu) w oparciu o pkt 12.8. załącznika do Rozporządzenia 185/2010⁵⁷. Skanery bezpieczeństwa byłyby traktowane w takiej sytuacji jako metoda kontroli bezpieczeństwa przy użyciu nowych technologii (innych niż technologie określone w Rozporządzeniu 185/2010) i mogłyby być formalnie stosowane w celu oceny nowej metody kontroli bezpieczeństwa i pod warunkiem, że ich stosowanie nie wpłynie negatywnie na ogólny osiągnięty poziom ochrony oraz pod warunkiem przekazania pasażerom informacji o ich użyciu⁵⁸. Stosowanie skanerów bezpieczeństwa mogłaby być dopuszczone także jako bardziej rygorystyczny środek kontroli bezpieczeństwa stosowany przez dane państwo członkowskie na podstawie art. 6 Rozporządzenia 300/2008⁵⁹. Skorzystanie z takiej możliwości musi być jednak związane z podwyższonym ryzykiem bezpieczeństwa⁶⁰, być odpowiednie oraz proporcjonalne do tego ryzyka⁶¹.

Nawet przy zgodzeniu się z Komisją, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów unijnych dopuszczalne jest – w dwóch wskazanych wyjątkowych sytuacjach – stosowanie skanerów bezpieczeństwa, to możliwość taka wzbudza wątpliwości z perspektywy prawa do prywatności. Zachodzą bowiem poważne wątpliwości, czy stosowanie skanerów bezpieczeństwa – ograniczające prawo do prywatności – jest konieczne (w demokratycznym społeczeństwie) dla zagwarantowania bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego oraz czy ich stosowanie nie skutkuje naruszeniem istoty prawa do prywatności⁶².

Na skutek użycia skanerów bezpieczeństwa dochodzić bowiem może nie tylko do ujawnienia powierzchni nagiego ciała, ale także elementów związanych z leczeniem, higieną osobistą, czy przebytymi operacjami (chodzi na przykład o takie przedmioty jak implanty, protezy czy wkładki higieniczne). Ponadto, korzystanie ze skanerów może stanowić niedopuszczalne przetwarzanie danych osobowych (wizerunku kontrolowanego pasażera), a także być, w związku z wytwarzaniem obrazu nagiego ciała, nie do zaak-

⁵⁶ Na takim stanowisku stoi także Komisja Europejska – zwolenniczka rozszerzenia stosowania skanerów, zob. *ROADMAP. Proposal on security scanners...*, s. 3. Por. też szersze stanowisko Komisji na temat skanerów bezpieczeństwa zawarte w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 czerwca 2010 r., nr (2010)311, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0311/_com_com\(2010\)0311_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0311/_com_com(2010)0311_pl.pdf).

⁵⁷ *ROADMAP. Proposal on security scanners...*, s. 3.

⁵⁸ Pkt 12.8.1. załącznika do Rozporządzenia nr 185/2010.

⁵⁹ Takie jest stanowisko Komisji Europejskiej, *ROADMAP. Proposal on security scanners...*, s. 3.

⁶⁰ Wskazuje na Komisja Europejska, *ibidem*.

⁶¹ Art. 6 ust. 1 Rozporządzenia nr 300/2008. O zastosowaniu bardziej rygorystycznego środka państwo członkowskie jest zobowiązane niezwłocznie powiadomić Komisję. Następnie Komisja przekazuje tą informację innym państwom członkowskim.

⁶² Wątpliwości w tym zakresie zgłosił Parlament Europejski, zob. rezolucja z 23 października 2008 r. nr (2008)0521, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2008/10-23/P6_TA-PROV\(2008\)10-23_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2008/10-23/P6_TA-PROV(2008)10-23_PL.pdf), s. 58–60. Zob. na ten temat O. Mironenko, *Body scanners versus privacy and data protection*, „Computer Law & Security Review”, vol. 27, nr 3/2011, s. 232–244 oraz A. Welch, *Full-Body Scanners: Full Protection from Terrorist Attacks or Full-On Violation of the Constitution?*, „Transportation Law Journal”, vol. 37, 2010, s. 167–198.

ceptowania dla wyznawców niektórych religii (np. islamu) czy mniejszości transseksualnych. Przeciwnicy skanerów podnoszą również, że ich stosowanie wywierać może negatywne skutki dla zdrowia kontrolowanych pasażerów.

Brak również dowodów na to, że poprzez zastosowanie skanerów bezpieczeństwa – przy niewątpliwie dużych kosztach związanych z ich instalacją – faktycznie zostanie osiągnięta poprawa bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Zachodzą wątpliwości, czy ich stosowanie usprawni (czy raczej wydłuży) odprawę lotniskową oraz czy skanery faktycznie staną się alternatywą dla dotychczasowych środków kontroli bezpieczeństwa. Wydaje się bowiem, że ujawnienie na obrazie ekranu przedmiotów potencjalnie niebezpiecznych tak czy siak będzie musiało skutkować ostatecznym zastosowaniem kontroli manualnej.

Dalsza dyskusja nad możliwością stosowania skanerów bezpieczeństwa w Europie powinna mieć zatem na względzie konieczność zapewnienia wysokich gwarancji prawa do prywatności. Moim zdaniem, zgłoszone wątpliwości uzasadniałyby całkowitą rezygnację z pomysłu ich wprowadzenia w UE i doskonalenie obecnie stosowanych metod bezpieczeństwa (np. poprzez jeszcze lepsze szkolenie kontrolujących). Jeżeli natomiast skanery bezpieczeństwa miałyby zostać faktycznie wprowadzone i regularnie stosowane, to powinno to odbyć się w sposób jak najmniej ingerujący w prywatność. Po pierwsze, nie powinny one być obligatoryjne dla każdego pasażera. Osoba, która nie wyraża zgody na ich zastosowanie⁶³, powinna zostać skontrolowana przy użyciu klasycznych środków (bramki do wykrywania metali i kontroli manualnej) i to bez nadmiernych utrudnień (takich jak na przykład długi czas oczekiwania na taką kontrolę). Po drugie, ogląd obrazów uzyskanych przy pomocy skanera powinien być dokonywany przez kontrolującego, który nie ma bezpośredniego kontaktu wzrokowego z osobą kontrolowaną⁶⁴. Po trzecie ogląd taki powinien być dokonywany przez osobę tej samej płci co osoba kontrolowana przy pomocy skanera. Po czwarte obraz uzyskiwany przy pomocy skanera powinien przedstawiać tylko zarys ciała osoby kontrolowanej, w sposób uniemożliwiający indywidualizację osoby kontrolowanej⁶⁵. Po piąte obrazy osób, które nie wzbudziły wątpliwości kontrolujących powinny być natychmiast usuwane z systemu.

6. Kontrola bezpieczeństwa a wolność wyznania

Kontrola bezpieczeństwa może wiązać się nie tylko z ingerencją w prawo do prywatności, ale także w inne prawa i wolności chronione konstytucyjnie i międzynarodowo. W warunkach polskich ujawnił się problem odnoszący się do wolności wyznania (religii), chronionej w art. 53 Konstytucji RP i art. 9 EKPCz.

Funkcjonariusze Straży Granicznej domagali się kilkakrotnie od podróżującego przez warszawskie lotnisko Shamindera Puri, obywatela brytyjskiego pochodzenia hinduskiego, praktykującego Sikha, zdejmowania w ramach kontroli bezpieczeństwa turbanu – dla Sikha

⁶³ Możliwość taka istnieje w Stanach Zjednoczonych, ale alternatywą dla niej jest wysoce ingerencyjna kontrola manualna całego ciała.

⁶⁴ Inaczej dojdź mogłoby do zestawienia obrazu uzyskanego przy pomocy skanera z wyglądem konkretnej osoby. O tym, że jest to faktycznie możliwe świadczą rozwiązania w Stanach Zjednoczonych, zob. <http://www.tsa.gov/approach/tech/ait/privacy.shtm>

⁶⁵ Pierwsze skanery bezpieczeństwa pokazywały w istocie zdjęcia nagiej osoby, obecnie uzyskiwany obraz jest zamazany. Zachodzą jednak obawy, że z uzyskanego obrazu można będzie z łatwością odtworzyć indywidualny wygląd skontrolowanej osoby.

symbolu religijnego, którego publiczne zdjęcie jest uważane za upokarzające⁶⁶. Żądanie zdjęcia turbanu było formułowane pomimo braku uruchomienia przez kontrolowanego bramki do wykrywania metalu⁶⁷. Kontrolujący odmawiali przeprowadzenia kontroli manualnej turbanu bez jego zdejmowania⁶⁸ i przeprowadzali kontrolę na zasadach odnoszących się do bagażu kabinowego⁶⁹. Zdaniem S. Puri kontrola na lotnisku dokonywana z pominięciem dostępnych środków kontroli (przejście przez bramkę, użycie ręcznego detektora metali, wykonanie kontroli manualnej bez zdejmowania turbanu z głowy, kontrola za pomocą bramek General Electrics EntryScan), a polegająca na żądaniu zdjęcia turbanu, naruszała jego godność, cześć, wolność religii oraz wolność przemieszczania się⁷⁰.

Opisana sprawa daje podstawy do zadania pytania o proporcjonalność środków stosowanych w tego rodzaju sytuacjach, tj. pytania czy żądanie zdjęcia turbanu jest środkiem niezbędnym dla zagwarantowania bezpieczeństwa w sytuacji, gdy realizacja żądania stanowi bardzo znaczącą ingerencję w sferę wolności religijnej⁷¹. Zagadnienie to ma także znaczenie z perspektywy zasady równości. Domaganie się bowiem zdjęcia turbanu przy braku żądania zdjęcia garderoby w stosunku do innych osób – w sytuacji, gdy nie dochodzi do uruchomienia bramki do wykrywania metali – mogłoby stanowić przykład dyskryminacji ze względu na wyznanie lub pochodzenie etniczne. Wskazuje się także, że takie zachowanie polskich kontrolujących jest odmienne od reguł przyjętych w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, gdzie nie jest wymagane zdejmowanie turbanu w ramach kontroli bezpieczeństwa w przypadku braku uruchomienia bramki do wykrywania metali⁷².

⁶⁶ Opisany spór leży u podstaw powództwa cywilnego o ochronę dóbr osobistych przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Straż Graniczną. Postępowanie w tej sprawie toczy się przed Sądem Okręgowym w Warszawie; zob. K. Rusiłowicz, *Shaminder Puri v. Straż Graniczna. Przeszukanie na lotnisku a prawa człowieka*, Biuletyn informacyjny Programu Spraw Precedensowych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, nr 1-2/2011, http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/1-2-2011_korV3_OK.pdf, s. 1-4.

⁶⁷ K. Rusiłowicz, *Shaminder Puri v. Straż Graniczna. Przeszukanie...*, s. 1.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Kontrolę bezpieczeństwa bagażu kabinowego przeprowadza się za pomocą kontroli manualnej, urządzenia rentgenowskiego lub systemu wykrywania materiałów wybuchowych, zob. pkt 4.1.2. załącznika do Rozporządzenia 185/2010.

⁷⁰ Za: <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/aktualnosci/nastepna-rozprawa-w-sprawie-zdjecia-trabanu.html>. W pozwie powód domaga się przeprosin, nakazania stosowania przez Straż Graniczną przy kontroli na lotniskach w Polsce praktyk zgodnych ze stosowanymi w krajach UE na podstawie przepisów unijnych obowiązujących również w Polsce, które respektują tożsamość sikhów, a także zasądzenia 30.000 zł na rzecz organizacji społecznej, ibidem.

⁷¹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że poproszenie o zdjęcie turbanu powinno nastąpić tylko w razie uzasadnionego podejrzenia, po przeprowadzeniu kontroli wszystkimi możliwymi metodami kontroli bezpieczeństwa pasażerów przewidzianymi w Rozporządzeniu nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, <http://www.hfhrpol.waw.pl/oswiadczenie-157-pl.html>.

⁷² Zgodnie z wytycznymi wydanymi dla Portu Lotniczego Heathrow w sprawie przeprowadzania kontroli na mocy art. 13 Ustawy o bezpieczeństwie lotniczym (*Aviation Security Act*) z 1982 r., „jedną z podstawowych zasad bezpieczeństwa lotniczego w Zjednoczonym Królestwie jest poddawanie wszystkich pasażerów rutynowej kontroli bezpieczeństwa; każdy pasażer może zostać z takim samym prawdopodobieństwem wezwany do dodatkowej kontroli, bez względu na wiek, płeć, pochodzenie czy wyznanie. (...) O ile pracownicy służb ochrony nie mają szczególnych podejrzeń co do możliwości ukrywania przez pasażera zabronionego przedmiotu pod ubraniem (np. turbanem, hidżabem, burką lub nikabem), nie ma potrzeby żądania zdjęcia takiej części garderoby w obecności innych podróżnych.” Natomiast w przypadku Stanów Zjednoczonych z dokumentu zawierającego wskazówki Departamentu Transportu Stanów Zjednoczonych dla personelu odpowiadającego za bezpieczeństwo na lotniskach wynika, że żądanie zdjęcia turbanu w przypadku braku sygnalizacji bramki do wykrywania metali oraz braku innych ważnych powodów uzasadniających podejrzenia w stosunku do danej osoby, jest bezzasadne. Zob. <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/aktualnosci/jakie-sa-instrukcje-przeprowadzenia-kontroli-bezpieczenstwa-na-okcieu.html>.

Kluczowe jest więc pytanie, czy zastosowanie innych środków kontroli, takich jak kontrola manualna turbanu (bez jego zdejmowania), byłoby wystarczające z perspektywy skuteczności kontroli bezpieczeństwa oraz czy konieczne było sięganie po środek kontroli bezpieczeństwa, najbardziej ingerujący w sferę wolności religijnej. Straż Graniczna twierdzi bowiem, że część z przedmiotów zabronionych wymienionych w jawnym dodatku 4-C Rozporządzenia 185/2010⁷³ nie mogłaby zostać wykryta za pomocą detektora metali i dlatego stosowana jest także kontrola manualna, obejmująca m.in. sprawdzenie nakrycia głowy. Zauważono, że turban składa się z wielu zwojów materiału, tworzących przedmiot na tyle masywny, że może posłużyć jako ukrycie dla plastikowych noży lub niemetalowych części materiałów wybuchowych⁷⁴.

Spór ten zostanie rozstrzygnięty przez sąd, badający czy doszło do naruszenia dóbr osobistych S. Puri oraz czy naruszenie to miało charakter bezprawny⁷⁵. Jasne jest jednak, że brak jest przepisów szczegółowych, zwłaszcza w Rozporządzeniu 185/2010, z których wynikałby wprost obowiązek zdjęcia turbanu (lub innego okrycia, które jest związane z wyznaniem) na okoliczność kontroli bezpieczeństwa. Konieczna jest zatem taka interpretacja przepisów regulujących kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu kabinowego, aby – przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa – w jak najmniejszym stopniu ograniczona była wolność wyznania.

7. Kary za utrudnianie kontroli bezpieczeństwa

Utrudnianie kontroli bezpieczeństwa może skutkować nałożeniem na kontrolowanego kary. Przepis, który jest podstawą do nałożenia kary, powinien mieć jednak charakter powszechnie obowiązujący i być sformułowany w sposób spełniający wymogi określoności przepisu prawa karnego wynikające z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁶.

Z tej perspektywy godny odnotowania jest problem dostrzeżony przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy⁷⁷. W dniu 19 października 2010 r. Sąd ten wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego stanowi, że *kto wbrew zakazom lub ostrzeżeniom podanym do powszechnej wiadomości przy pomocy tablic lub w inny sposób przez zarządzającego lotniskiem narusza postanowienia nakazów i zakazów ustanowionych przez zarządzającego, podlega karze grzywny*.

⁷³ Przepisy określają listę przedmiotów zabronionych powinny być wymienione w przepisach, do których istnieje powszechny dostęp, por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-345/06 *Gotfried Heinrich*, para. 42–44, 59–63, gdzie podkreślono m.in., że zasada pewności prawa wymaga, aby dane uregulowanie wspólnotowe umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada.

⁷⁴ Zob. pismo Komendy Głównej Straży Granicznej z 17 czerwca 2010 r., <http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/2010-06-28-15-04-02-01.pdf>.

⁷⁵ Zastosowanie nieproporcjonalnych środków kontroli bezpieczeństwa miałyby charakter bezprawny na gruncie art. 24 § 1 kodeksu cywilnego.

⁷⁶ W wyroku z 9 czerwca 2010 r. w sprawie SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 50, pkt III 1.1., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada określoności przepisów karnych służy ochronie prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej. Wskazał, że wynikają z niej następujące reguły szczególne: czyny zabronione muszą być określone w ustawie (*nullum crimen sine lege scripta*), typy przestępstw muszą być określone w sposób maksymalnie dokładny (*nullum crimen sine lege certa*), niedopuszczalne jest stosowanie (niekorzystnej dla sprawcy) analogii i wykładni rozszerzającej, ustawa karna wprowadzająca odpowiedzialność karną lub ją zaostrzająca nie może działać wstecz (*nullum crimen sine lege praevia, lex retro non agit*), przepis ustawy karnej musi spełniać test obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań jego adresata.

⁷⁷ Stanowisko sądu przytaczam za K. Rusiłowicz, *Shaminder Puri v. Straż Graniczna. Przeszukanie...*, s. 3–4.

Wątpliwości sądu wzbudza blankietowy charakter kwestionowanego przepisu. W istocie bowiem zachowania, za które może być wymierzona kara, są określone w innym akcie prawnym⁷⁸. Dodatkowo, zdaniem tego Sądu, przepis ten nie spełnia wymogu płynącego z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym nakazy i zakazy adresowane do podmiotów nieznajdujących się w stosunku podległości organizacyjnej wobec organu stanowiącego prawo (a więc także podlegających kontroli bezpieczeństwa pasażerów) muszą mieć charakter prawa powszechnie obowiązującego⁷⁹. Sąd podnosi, że znamiona wykroczenia, za które art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego przewiduje karę grzywny, nie są określone w ustawie ani innym akcie prawnym określonym w art. 87 Konstytucji. Wskazane kary natomiast nie mogą zostać uznane za kary o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości. Zdaniem Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy za niezgodnością art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego z art. 42 ust. 1 Konstytucji przemawia wyrok TK z 21 lipca 2006 r. w sprawie P 33/05⁸⁰. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim niekonstytucyjność analogicznego art. 210 ust. 1 pkt 5 Prawa lotniczego. Tymczasem przepis ten odsyłał na podobnych zasadach do treści zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku, o których mowa w art. 82 pkt 3 tej ustawy jako podstawy prawnej określających zachowania, które podlegać mogą karze.

Pytanie prawne Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy zostanie rozpatrzone przez Trybunał Konstytucyjny (sprawie nadano sygnaturę P 43/10). Bez względu na orzeczenie co do konstytucyjności art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego, racjonalne jest rozważenie możliwości dokonania przeglądu przepisów regulujących bezpieczeństwo na lotniskach w Polsce po to, aby zachowania, za które może być nałożona kara pieniężna, były określone precyzyjnie i w sposób możliwie wyczerpujący w ustawie. Teoretycznie możliwa jest także nowelizacja art. 210 ust. 1 pkt 7 Prawa lotniczego zanim zostanie wydany wyrok Trybunału Konstytucyjnego⁸¹.

8. Podsumowanie

8.1. Uwagi ogólne

Kontrola bezpieczeństwa powinna być prowadzona z poszanowaniem prawa do prywatności oraz innych praw i wolności jednostki (m.in. wolności wyznania). Ograniczanie praw i wolności następować może w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Ich ograniczanie jest możliwe tylko w zakresie w jakim jest to konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Ustawodawca nie powinien zatem wprowadzać takich środków kontroli, które nie są niezbędne dla zagwarantowania bezpieczeństwa (gdy istnieją inne, równie skuteczne, a mniej ingerencyjne środki kontroli). Kontrolujący natomiast powinni stosować takie środki kontroli, które w danej sytuacji są wystarczające, sięgać po środki bardziej ingerujące w sferę praw i wolności wtedy tylko, gdy jest to niezbędne.

⁷⁸ W przypadku warszawskiego lotniska im. Fryderyka Chopina zachowanie to określa zarządzenie nr 81 z dnia 1 lipca 2010 r. Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze. § 2 pkt 6 tego zarządzenia stanowi, że „na terenie portu lotniczego zabrania się zakłócania spokoju i porządku publicznego oraz utrudniania lub uniemożliwiania wykonywania obowiązków personelowi lotniska i organom porządkowym”.

⁷⁹ Por. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 6/A/2003, poz. 62, pkt III 4.

⁸⁰ OTK ZU 7/A/2006, poz. 83,

⁸¹ Mogłoby to skutkować umorzeniem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

8.2. Wnioski szczegółowe

1. Przy obecnie obowiązujących rozwiązaniach prawnych pierwszym sposobem kontroli powinna być bramka do wykrywania metali. Bardziej ingerencyjna z perspektywy prawa do prywatności kontrola manualna powinna być stosowana dopiero, gdy nie udaje się usunąć przyczyny alarmu bramki. Nie powinna być zatem stosowana zapobiegawczo i dotyczyć pasażerów, którzy nie uruchomili bramki alarmowej.
2. Kontrolę manualną powinna prowadzić osoba tej samej płci co osoba kontrolowana. Odmienna reguła może być stosowana tylko wyjątkowo.
3. Nowy przepis Prawa lotniczego regulujący instytucję oglądu powierzchni ciała (art. 186f ust. 3), nie zawiera wystarczających gwarancji przeciwko nadużyciu uprawnień do ingerowania w prawa i wolności jednostki, zwłaszcza prawo do prywatności. Wątpliwości wzbudza także, czy jest on środkiem dopuszczalnym na gruncie stosowanych bezpośrednio w Polsce przepisów prawa UE.
4. Dyskusja nad możliwością stosowania skanerów bezpieczeństwa w Europie powinna mieć na względzie konieczność zapewnienia wysokich gwarancji prawa do prywatności. Zgłoszone wątpliwości mogą uzasadniać całkowitą rezygnację z pomysłu ich wprowadzenia w UE. Jeżeli natomiast skanery bezpieczeństwa miałyby zostać faktycznie wprowadzone i regularnie stosowane, to powinno się to odbyć w sposób jak najmniej ingerujący w prywatność.
5. Brak jest przepisów szczegółowych, zwłaszcza w Rozporządzeniu 185/2010, z których wynikałby wprost obowiązek zdjęcia na okoliczność kontroli bezpieczeństwa części garderoby, będących dla kontrolowanego symbolem religijnym (np. turbanu). Konieczna jest taka interpretacja przepisów regulujących kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu kabinowego, aby – przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa – wolność wyznania była ograniczona w jak najmniejszym stopniu.
6. Podstawa do nałożenia kary za utrudnianie kontroli bezpieczeństwa powinna być określona w ustawie w sposób precyzyjny (zgodny z zasadą określoności). Należy postulować, aby zachowania, za które dojdzie do nałożenia kary, były regulowane w sposób możliwie wyczerpujący w przepisach powszechnie obowiązujących.

8.3. Dalsze dyskusje

1. Dyskusja na temat bezpieczeństwa na lotniskach w kontekście występującego zagrożenia terrorystycznego jest niewątpliwie potrzebna. Konieczne jest jednak, aby cel, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa, nie przesłaniał konieczności zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony praw człowieka. Poza wskazanymi problemami konieczne jest, aby kontrola bezpieczeństwa nie była motywowana względami pochodzenia etnicznego i związanego z nim wyglądu zewnętrznego (kolor skóry, barwa włosów, rysy twarzy, ubiór etc.). Reguła ta powinna być stosowana w praktyce, nawet jeżeli pojawiają się głosy, że kontrola oparta o przesłanki etniczne (skoncentrowana na wykryciu potencjalnego terrorysty, próbującego dostać się na pokład samolotu) ma być bardziej skuteczna⁸².

⁸² Takie metody kontroli dopuszczone są w Izraelu. Odrzuca się je natomiast – na poziomie reguł formalnych – w Europie i Stanach Zjednoczonych, zob. M. Zawadzki, *Wygląd nie ma znaczenia?* „Gazeta Wyborcza”, 2–3 lipca 2011 r., s. 20–21.

2. Istotne jest, aby przepisy regulujące kontrolę osobistą – także z perspektywy ich skuteczności w praktyce – były jak najbardziej precyzyjne oraz powszechnie dostępne. W największym stopniu gwarantuje to ich uregulowanie w ustawie. Dlatego szkoda, że czerwcowa nowelizacja Prawa lotniczego nie przeniosła na poziom ustawy dotychczasowych regulacji zawartych w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego. Przypomnieć należy, że wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki muszą być uregulowane w ustawie (nie zaś w aktach niższego rzędu, takich jak rozporządzenie).
3. Delegowanie przez państwo uprawnień do przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa podmiotom prywatnym (przedsiębiorcom)⁸³, wymaga istnienia realnego nadzoru państwa (w warunkach polskich przede wszystkim Straży Granicznej) nad poziomem usług świadczonych przez te podmioty. W tym zakresie państwo ma, wynikający z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, pozytywny obowiązek kontrolowania, czy podmioty te gwarantują i w praktyce zapewniają odpowiedni poziom ochrony praw i wolności jednostki.

Literatura

- Bernatt M., *Prawo do prywatności osób publicznych. Porównanie regulacji prawa prasowego, prawa karnego i ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego”, nr 2/2007.
- Bernatt M., Jurkowska A., Skoczny T., *Ochrona konkurencji i konsumentów*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Kraków 2006.
- Kopff A., *Koncepcja praw do intymności i prywatności życia osobistego*, Studia Cywilistyczne, Warszawa-Kraków 1972.
- Mironenko O., *Body scanners versus privacy and data protection*, „Computer Law & Security Review”, vol. 27, nr 3/2011.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 267–268;
- ROADMAP. Proposal on security scanners. *Adding security scanners to the list of allowed security methods for screening passengers at EU airports and setting technical standards and operational conditions for their use*. Komisja Europejska http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/2011_move_031_airport_scanners_en.pdf
- Rusiłowicz K., Shaminder Puri v. *Straż Graniczna. Przeszukanie na lotnisku a prawa człowieka*, „Biuletyn informacyjny Programu Spraw Precedensowych”, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, nr 1–2/2011, http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/1-2-2011_korV3_OK.pdf, s. 1–4.
- Safjan M., *Granice autonomii człowieka w prawie współczesnym*, Uniwersyteckie wykłady na koniec starożytności i początek nowego tysiąclecia, Warszawa 2004.
- Warren S.D., Brandeis L.D., *The right to privacy*, „Harvard Law Review”, vol. IV, No 5, 1890.
- Welch A., *Full-Body Scanners: Full Protection from Terrorist Attacks or Full-On Violation of the Constitution?*, „Transportation Law Journal”, vol. 37, 2010; Wild M., *Ochrona prywatności w prawie cywilnym*, PIP nr 4/2001.
- Zawadzki M., *Wygląd nie ma znaczenia?*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 lipca 2011 r., s. 20–21.
- Żylicz M., *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” nr 9/2005.

⁸³ Do takiej delegacji doszło na skutek wejścia w życie czerwcowej nowelizacji Prawa lotniczego (zob. art. 186b).

ROZDZIAŁ VI

Analiza porównawcza efektywności funkcjonowania wybranych portów lotniczych w UE

I. Model analizy benchmarkingowej

1. Wprowadzenie

Analiza porównawcza, zwana z angielskiego analizą benchmarkingową, jest dziś jednym z podstawowych narzędzi zarządzania. Jak sama nazwa wskazuje, jej istotą jest odniesienie badanej organizacji do innych i wyciąganie na tej podstawie wniosków dla analizowanej organizacji. Można wskazać na dwa podstawowe motywy wykorzystywania benchmarkingu w zarządzaniu. Po pierwsze, jest on narzędziem pomocnym przy określaniu strategii przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim przewagi strategicznej, która jest często definiowana w relacji do konkurenta¹. Aby wskazać źródło przewagi konkurencyjnej konieczne jest usystematyzowane porównanie organizacji między sobą w obszarach funkcjonalnych, rozciągających się od sprzedaży przez produkcję, aż po zaopatrzenie. Po drugie, benchmarking ma swoje źródła w poszukiwaniu doskonałości operacyjnej poprzez znajdowanie najlepszych wzorców działania. W takim przypadku porównuje się zwykle wskaźniki operacyjne lub efektywnościowe między organizacjami o takim samym profilu. Bez względu na zastosowanie, metoda ta jest dziś szeroko wykorzystywana w zarządzaniu i może być źródłem inspiracji dla rozwoju przedsiębiorstwa.

2. Klasyfikacja benchmarkingu

W zależności od celu benchmarking może mieć charakter:

- strategiczny;
- konkurencyjny;
- operacyjny.

* Dr Tomasz Ludwicki i dr Aleksandra Wąsowska są adiunktami w Zakładzie Zarządzania Strategicznego WZ UW; dr Michał Mijał jest adiunktem w Zakładzie Teorii i Metod Organizacji, Katedra Teorii Organizacji.

¹ K. Oblój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.

W pierwszym przypadku (**benchmarking strategiczny**), analiza benchmarkingowa ma służyć za inspirację do budowy strategii i kształtowania przewag strategicznych. W związku z tym za punkt odniesienia wybiera się najlepsze, najbardziej innowacyjne organizacje, nie biorąc pod uwagę adekwatności do analizowanej organizacji. W tym bowiem przypadku największą wartością jest nowa idea przeniesiona do analizowanej organizacji. Innymi słowy, dla banku punktem odniesienia może być na przykład restauracja sieci McDonald's, a dla sieci stacji benzynowych – tania linia lotnicza RyanAir. W tych przypadkach tak daleka metafora może zostać wykorzystana do istotnych modyfikacji w modelu biznesowym tak dziś rozpropagowanych w podejściu Błękitnego Oceanu Kim i Maubourgne².

W drugim przypadku (**benchmarking konkurencyjny**), głównym celem analizy benchmarkingowej jest identyfikacja silnych i słabych stron organizacji. W związku z tym kluczowy jest dobór punktu odniesienia tak, aby był jak najbardziej zbliżony do analizowanej organizacji. Jeśli nie ma możliwości znalezienia takiego punktu odniesienia na rynku badanej organizacji – np. w sytuacji, gdy ma ona pozycję monopolistyczną lub dominującą i wszelkie porównania byłyby nieadekwatne – konieczne jest szukanie punktu odniesienia na innych rynkach. W takiej sytuacji kluczowe jest jednak opisanie wszelkich ograniczeń, które powinny być wzięte pod uwagę w dalszym procesie wnioskowania na podstawie tak przeprowadzonej analizy. Wynikiem benchmarkingu konkurencyjnego jest ogólna ocena organizacji na tle innych podmiotów o podobnym profilu działania oraz wskazanie silnych i słabych stron analizowanej organizacji, które powinny być uwzględnione w budowie strategii.

Benchmarking operacyjny, jak sama nazwa wskazuje, przeprowadzany jest w odniesieniu do wybranych obszarów działania. Na przykład w sytuacji poszukiwania możliwości podniesienia jakości, czy redukcji kosztów w obszarze obsługi klienta, można dokonać porównania, zwykle na dużym poziomie szczegółowości, między dwoma lub kilkoma organizacjami. W branży lotniczej takimi parametrami mogą być punktualność linii lotniczej, czy ilość zagubionego bagażu. W tym przypadku adekwatność może być istotna, jednak porównanie nie musi być przeprowadzane w ramach jednej branży. Na przykład firma telekomunikacyjna porównuje się do firmy energetycznej obsługującej swoich klientów kanałem *call center*. Co więcej, często rzetelne porównanie w ramach branży jest niemożliwe lub niewskazane z punktu widzenia prawnych reguł ochrony konkurencji, gdyż w ten sposób mogą zostać ujawnione tajemnice badanych firm konkurentom. Innym przypadkiem tego typu benchmarkingu jest wykorzystanie go w strukturach międzynarodowych korporacji. W tym przypadku porównywane są wyniki i sposoby działania między oddziałami krajowymi, poszukując na tej podstawie najlepszych praktyk. Wnioski z benchmarkingu operacyjnego będą dotyczyły danej funkcji lub obszaru i będą związane z konkretnymi działaniami zmierzającymi do poprawy sposobu działania. Innym celem tego rodzaju benchmarkingu jest porównanie się do firm na rynku w celu określenia wielkości przewagi strategicznej lub luki oddzielającej daną firmę od jej konkurentów.

Jeśli chodzi o ograniczenia wykorzystania benchmarkingu, to do najważniejszych należą:

- dostępność danych, a w związku z tym niska jakość porównania;
- naśladownictwo, zamiast szukania własnej, innowacyjnej strategii działania;

² W. Chan Kim i Renée Maubourgne, *Strategia błękitnego oceanu*, MT Biznes, 2007.

- nieadekwatność wynikająca ze zbyt dużych różnic między porównywanymi organizacjami lub otoczeniem, w jakim funkcjonują;
- koncentracja na wynikach, głównie mierzalnych, zamiast na przyczynach zachodzących zjawisk gospodarczych;
- ograniczenia prawne związane z dzieleniem się informacjami między konkurencyjnymi organizacjami.

3. Dobór metody benchmarkingu dla PPL

W związku z przedstawionym zleceniem na przygotowanie analizy dla PPL, w pierwszej kolejności konieczne jest wybranie właściwej metody benchmarkingu. Na podstawie warsztatów przeprowadzonych wspólnie z pracownikami PPL jednoznacznie odrzucony został benchmarking operacyjny, który z racji zakresu i sposobu przeprowadzenia nie odpowiadałby potrzebom zleceniodawcy. Porównując benchmarking strategiczny i konkurencyjny oraz biorąc pod uwagę planowane prace na strategię PPL, konieczne było wskazanie metody generującej wnioski analityczne, a nie poszukującej syntezy w postaci nowego modelu biznesowego lub strategii działania. Dlatego też zdecydowano się na wybór benchmarkingu konkurencyjnego, zakładając porównanie Portu Lotniczego im. Chopina w Warszawie z wybranymi lotniskami. Dla zachowania wymogu kompletności wymagane jest wykorzystanie porównywalnych danych dla analizowanych organizacji. W związku z ograniczonym dostępem do danych źródłowych zdecydowano się na wykorzystanie wybranych wskaźników ilościowych i uzupełnienie analizy o ocenę jakościową elementów łańcucha wartości lotniska. Takie podejście nie gwarantuje pełnej porównywalności, ale może wskazać na istotne źródła przewagi konkurencyjnej lotnisk, z którymi rywalizuje Port Lotniczy im. Chopina w Warszawie.

W takiej sytuacji kluczowe było wskazanie lotnisk branych w tej analizie pod uwagę. W tym obszarze wykorzystano wiedzę ekspercką pracowników PPL oraz zespołu badaczy z Wydziału Zarządzania UW i wskazano lotniska w Budapeszcie, Pradze, Wiedniu oraz Dreźnie.

Tabela 1. Porównanie pierwotnie wybranych portów do porównania (rok 2009)

Podstawowe informacje	Praga*	Budapeszt	Wiedeń	Drezno	Warszawa
Liczba pasażerów	11 643 366	8 092 885	18 115 185	1 722 926	8 320 927
Cargo (tony)	42 091	62 890	185 719	505	33 281,21
Operacje lotnicze	163 816	109 789	243 468	34798	135 623
WLU**	12 064 281	8 721 789	19 972 374	1 727 976	8 653 739

* Praga – dane za 2007 rok.

** WLU (ang. *workload unit*) = 1 pasażer lub 100 kg cargo.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z raportów rocznych lub stron lotnisk.

W oparciu o zebrane dane okazało się jednak, że lotnisko w Dreźnie istotnie różni się od pozostałych; zleceniodawca badania poprosił więc o wskazanie alternatywnych lotnisk do porównania. W porozumieniu z PPL zdecydowano się na dodatkowe badania lotnisk w Kopenhadze i Zurichu. Tego rodzaju rozszerzenie sprawiło, że przedmiotem badań uczyniono lotniska mieszczące się w dwóch kategoriach:

- bezpośrednich konkurentów – Praga oraz Budapeszt;
- konkurentów pośrednich (znajdujących się na wyższym etapie rozwoju) – Wiedeń, Zurich czy Kopenhaga.

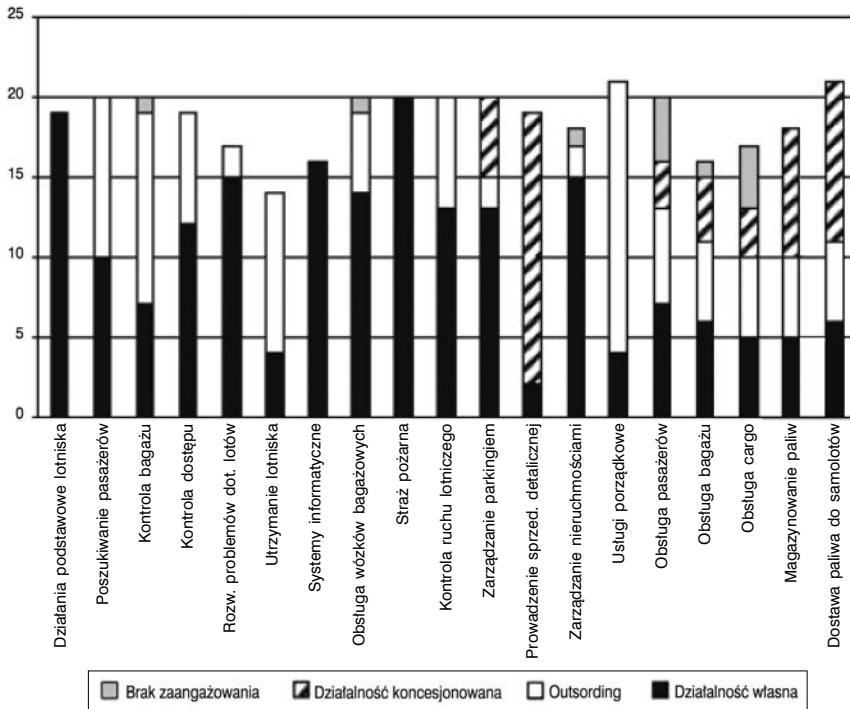
W związku z tym, mamy możliwość wyciągnięcia wniosków adekwatnych i wskazujących na realne możliwości poprawy czy kierunki rozwoju strategii. Bezpośredni konkurenci bowiem działali w podobnych warunkach prywatyzowanych gospodarek wschodzących Czech, Węgier lub Polski, podczas gdy lotniska w Wiedniu, Zurychu czy Kopenhadze od lat funkcjonowały w gospodarce rynkowej.

W przypadku porównywania podmiotów działających w branży lotnisk kluczowe jest dookreślenie profilu działania każdego z lotnisk. W różnych krajach obecne są bowiem bardzo zróżnicowane modele, a wielość obszarów działalności powoduje, że wyniki porównania mogą być nieadekwatne.

Ponadto, różny może być sposób wykonywania poszczególnych zadań lotniska. Na przykład w Wielkiej Brytanii określono następujące formy zaangażowania firmy zarządzającej lotniskiem:

- wykonywanie działań przez spółkę powołaną do obsługi portu lub podmioty zależne;
- outsourcing, czyli podzlecanie działań firmom zewnętrznym, niezależnym kapitałowo od spółki zarządzającej portem;
- koncesjonowanie, czyli udostępnianie określonej działalności podmiotom zewnętrznym na zasadzie ogólnych warunków lub konkursów.

Wykres 1. Model biznesowy lotnisk w Wielkiej Brytanii na podstawie danych z 21 lotnisk



Źródło: The Airport Statistics 2007/8.

W przypadku każdego z opisywanych krajów są takie obszary aktywności lotniska, w które nie są zaangażowane podmioty zarządzające lotniskiem. Np. w niektórych państwach kontrola bezpieczeństwa jest wykonywana przez specjalnie powołane do tego służby państwowe, a w innych – może być zlecona prywatnym firmom.

Do najbardziej podstawowych zależności (por. **Wykres 1**) należą: (a) samodzielne (lub przez podmioty zależne) wykonywanie działalności podstawowej, bieżących napraw i awarii, zarządzania systemami informatycznymi, działalność straży pożarnej, zarządzanie nieruchomościami oraz kontrola ruchu lotniczego przez spółki zarządzające lotniskiem; (b) najczęściej podzlecane są: kontrola bagażu, utrzymanie infrastruktury oraz czystości; (c) do obszarów podlegających koncesjonowaniu należą z reguły: prowadzenie działalności handlowej, dostawa paliwa do samolotów oraz magazynowanie paliwa. Firmy zarządzające lotniskami rezygnują natomiast z obsługi pasażerów oraz cargo.

W przypadku naszego badania okazało się, że trudno jest wskazać sposób wykonania poszczególnych zadań na konkretnym lotnisku. Założyliśmy, że analizowane lotniska prowadzą działania we własnym zakresie analogicznie do typowego lotniska w Wielkiej Brytanii.

4. Ograniczenia analizy benchmarkingowej wykorzystanej dla portów lotniczych

Przed prezentacją właściwych danych dotyczących lotnisk, porównaniem ich i wnioskowaniem konieczne jest poczynienie kilku zastrzeżeń dotyczących przeprowadzanej analizy. Opisywane lotniska oferują zbliżony do siebie, jeśli nawet nie taki sam zakres usług, który z punktu widzenia pasażera stanowi pewien standard oferty oczekiwanej od portu lotniczego. Jednak w zależności od uwarunkowań prawnych, właścicielskich oraz organizacyjnych lotnisko może być zarządzane przy wykorzystaniu różnych modeli biznesowych.

Wśród analizowanych lotnisk możemy się spotkać:

- z punktu widzenia własności – zarówno z podmiotami prywatnymi, jak i z będącymi własnością państwa lub samorządów;
- z punktu widzenia skali działalności – zarówno z pojedynczymi portami lotniczymi, jak i z firmami zarządzającymi wieloma portami lotniczymi;
- ponadto, w ramach każdego z portów występują złożone relacje wewnętrzne dotyczące zakresu i sposobu wykonywania usług przez operatora lotniska.

W związku z powyższym, możliwości przeprowadzenia kompleksowej i w pełni wiarygodnej analizy benchmarkingowej są ograniczone. Biorąc pod uwagę odmienne uregulowania zewnętrzne, jak i podejmowane przez Zarządy decyzje, każde z lotnisk jest odmienne od pozostałych. Ponadto, problemem jest brak lub koszt dostępu do wymaganych do pełnej analizy informacji dotyczących poszczególnych lotnisk. Wiele z analizowanych lotnisk nie publikuje raportów finansowych lub operacyjnych pozwalających na porównywalność wyników. Z drugiej jednak strony, w przypadku zewnętrznego inwestora, klienta (pasażera) lub klienta linii lotniczej, to kto wykonuje te działania, nie musi być istotne. Liczy się ogólna ocena wyrażona w postaci wymiernych wskaźników lub po prostu satysfakcji z punktualnego i bezproblemowego lotu samolotem z miasta A do B.

W związku z powyższym, w przypadku porównań finansowych i operacyjnych zmuszeni byliśmy do rezygnacji ze wskaźników biorących pod uwagę skalę inwestycji (np. wskaźnik zwrotu z inwestycji), zwrot z aktywów lub z kapitału własnego, gdyż w zależności od modelu biznesowego zmieniać się będzie zarówno możliwość generowania zysków, jak i zaangażowane kapitały, aktywa, czy też inwestycje. Szukając odpowiedniej

do porównań miary, zdecydowaliśmy się na wykorzystanie branżowej jednostki WLU oznaczającej jednego pasażera lub 100 kg ładunku. Wartość ta posłuży nam do określenia skali działania lotniska, a przez to koniecznej dla jego funkcjonowania infrastruktury. W przypadku wielu lotnisk aktywa są przenoszone do spółek-córek spółki zarządzającej lotniskiem, których wyniki nie są konsolidowane. W takim przypadku suma aktywów, czy kapitałów zaangażowanych w lotnisko nie odzwierciedla skali jego działania. Oczywiście wykorzystanie takiego wskaźnika jest obarczone błędem wynikającym z różnej jakości posiadanych danych, a w związku z tym kosztów ponoszonych inwestycji, czy kosztów operacyjnych. Zaletą tego miernika jest jego obiektywność. Wielkości ruchu lotniczego są bowiem często podawane przez podmioty niezależne od spółki zarządzającej lotniskiem. Do określenia wyniku wykorzystamy wartość EBITDA, czyli zysku przed spłatą odsetek, opodatkowaniem i amortyzacją. Miara ta jest wskazana do porównań międzybranżowych lub też wtedy, gdy koszt amortyzacji lub też koszty finansowe mogą istotnie zmienić wynik przedsiębiorstwa. Oczywiście, jak każda miara, ta również ma swoje ograniczenia. W naszym przypadku chodzi głównie o nieuwzględnienie przychodów i kosztów finansowych związanych z prowadzoną działalnością operacyjną. Ponadto wykorzystaliśmy takie podstawowe wielkości, jak koszty z wyłączeniem amortyzacji, koszt amortyzacji, koszty pracy, przychody, przychody w podziale na te z działalności lotniczej i z działalności pozalotniczej oraz CAPEX, które odnieśliśmy do wartości WLU. Przyjęcie tej ostatniej miary też wymaga komentarza. WLU traktuje analogicznie dwa segmenty ruchu lotniczego: pasażerski i towarowy, z których każdy rządzi się swoimi prawami. Założyliśmy jednak, że wszystkie z analizowanych lotnisk obsługują oba rodzaje ruchu. Nie wiemy, jaka część zysków dotyczy każdego z nich, ale ze względu na ich komplementarność przyjęliśmy, że na analizowanych lotniskach każdy z nich będzie obecny i nie wystąpi sytuacja, w której dominował będzie jeden rodzaj ruchu, co ograniczałoby porównywalność wyników.

II. Opis lotnisk

1. Wybrane porty lotnicze

Jak wskazano wyżej, w ramach przeprowadzanej analizy benchmarkingowej zostały wzięte pod uwagę porty lotnicze stanowiące bezpośrednią konkurencję dla Portu lotniczego im. Chopina w Warszawie (dalej: Lotniska Chopina) – porty lotnicze w Budapeszcie i w Pradze – oraz bardziej oddalone – choć stanowiące w pewnej mierze punkt odniesienia dla możliwej strategii rozwoju Lotniska Chopina – porty lotnicze w Kopenhadze, Zurychu i Wiedniu. W ramach opisu każdego z nich zostały przybliżone najważniejsze ogólne informacje na temat portu, a także przedstawione kluczowe informacje dotyczące modelu biznesowego, finansów i działalności operacyjnej lotniska. W związku z tym, że porównanie odnosimy do lotniska Chopina w Warszawie, od tego – największego w Polsce portu lotniczego – rozpoczniemy naszą prezentację.

2. Warszawa

2.1. Krótka charakterystyka

Lotnisko Chopina w Warszawie (kod IATA: WAW), położone jest na terenie Warszawy w dzielnicy Włochy, około 8 km od centrum miasta. Powstało w roku 1920 na Polach Mokotowskich, ale uroczyste oddanie portu do użytku na terenie Okęcia nastąpiło dopiero w roku 1934. Aż do roku 2001 lotnisko nazywało się Warszawa Okęcie – w roku 2001 przemianowano je na Lotnisko Chopina. Terminal Etiuda (pierwotnie pod inną nazwą) został oddany do użytku w roku 1979. W latach 2004–2006 oddano do użytku nowy terminal, a w 2009 zamknięto Etiudę. Ostatnią zakończoną dużą inwestycją infrastrukturalną było oddanie do użytku w 2011 roku pirsu południowego. Lotnisko stanowi bazę dla linii PLL LOT.

Lotnisko Chopina obsługuje niemal połowę ruchu pasażerskiego na terenie kraju – w 2010 roku obsłużono 8,7 miliona osób, co stanowiło 4,7% wzrostu w stosunku do roku poprzedniego. Maksymalna przepustowość (także środowiskowa) portu to obecnie około 15 milionów pasażerów rocznie, co daje pewną rezerwę na rozwijanie działalności.

2.2. Forma i struktura własności

PP Porty Lotnicze jest właścicielem oraz zarządcą portu lotniczego w Warszawie. Firma powstała na mocy ustawy z dnia 23 października 1987 roku, kontynuując działalność Zarządu Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych.

Obecnie PPL zarządza dwoma portami lotniczymi: w Warszawie i Zielonej Górze. Posiada także udziały w lotniskach przekształconych w spółki prawa handlowego w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Modlinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Szymanach/k. Szczytna i Wrocławiu.

2.3. Model zarządzania

PPL jako przedsiębiorstwo państwowe nie jest notowane na giełdzie, chociaż od dłuższego czasu pojawiają się projekty komercjalizacji firmy.

Współpracuje w zakresie zarządzania lotniskami ze spółkami zarządzającymi innymi lotniskami w Polsce, zarówno ze spółkami-córkami, jak i firmami niezależnymi. Posiada także udziały w spółkach handlingowych na części z tych lotnisk.

Jako przedsiębiorstwo państwowe podlega szczególnym regulacjom prawnym i dlatego trudne jest przykładanie do jego opisu miar charakterystycznych dla innych firm zarządzających portami lotniczymi zagranicą.

2.4. Finanse

Dane publikowane przez PP Porty Lotnicze są prezentowane zarówno w podziale na porty lotnicze, jak i na obszary działalności. W raportach rocznych firma wykazuje najważniejsze parametry swojej działalności w podziale na poszczególne podmioty, co pozwala nakreślić ramowy obraz całej spółki.

W roku 2009 przychody spółki pochodziły w prawie 98% z portu w Warszawie i wynosiły około 615 milionów złotych (przy zysku netto na poziomie około 52 milionów złotych – w aktualniejszym raporcie rocznym kwota ta wynosi już 60 milionów). W kolejnych latach lotnisko w Rzeszowie (obecnie jest już podmiotem zależnym) zyskało nieco na znaczeniu, ale nadal jego wynik stanowił jednocyfrowy udział w wynikach całej

firmy, która – zgodnie z informacjami z raportu rocznego – za rok 2010 wypracowała zysk netto na poziomie 130 milionów złotych.

W zestawieniach międzynarodowych za rok 2010 publikowanych przez miesięcznik branżowy *Airline Business*, PP Porty Lotnicze plasuje się na 84 miejscu. Wzięto w nich pod uwagę takie wskaźniki, jak: obroty, wynik z działalności operacyjnej, zysk operacyjny i zysk netto.

2.5. Działalność operacyjna

Zarządca portu szczyci się wieloma wyróżnieniami (m.in. kilkakrotna Perła Polskiej Gospodarki, Firma Przyjazna Klientowi, Business Superbrands, Europower, Trane Energy Efficiency Leader Award).

Rozmiary ruchu pasażerskiego w roku 2010 wzrosły w stosunku do lat poprzednich (o około 4,7%), po wcześniejszym niewielkim spadku, spowodowanym głównie przez erupcję wulkanu na Islandii. Port w Warszawie obsługuje obecnie około 100 destynacji rejsowych.

Lotnisko Chopina nie ma jednoznacznie określonego bezpośredniego konkurenta ze względu na brak jednolitej strategii biznesowej i niejednoznaczność kierunków rozwoju. Z jednej strony konkurentami mogą być lotniska położone w sąsiadujących stolicach, tj. Berlin, Praga, czy Bratysława, a z drugiej strony posiadają one tak odmienne od siebie nawzajem charakterystyki (które zostaną częściowo nakreślone w dalszej części opracowania), że trudno jest ujmować je w jednym zestawieniu bez narażania się na zarzut losowego doboru podmiotów porównywanych. Port lotniczy Chopina działa w otoczeniu innych rynków lokalnych niż wspomniane porty zagraniczne i charakteryzuje się inną strukturą połączeń ze względu na dystans – względny brak połączeń *long-haul* wynika między innymi z proporcjonalnie wysokich cen paliwa w Warszawie, co stanowi najistotniejszą pozycję kosztową przy lotach na długich dystansach.

2.6. Perspektywy na przyszłość

Zgodnie z prognozą dotyczącą rozwoju sektora lotniczego w Polsce, możliwy jest znaczący przyrost liczby funkcjonujących lotnisk do około 170. Może to stanowić z jednej strony szansę dla PPL, a drugiej zagrożenie – w zależności od postrzegania procesów rynkowych i przyjętego paradygmatu rozwoju. Prawdopodobnie dotychczasowy wysoki udział Lotniska Chopina w krajowym ruchu pasażerskim będzie malał, ale wiele czynników może wpływać na tempo tego procesu.

Zwiększenie konkurencyjności portu Chopina może uzyskać dzięki planowanym inwestycjom: modernizacji terminalu pierwszego i integracji z drugim (szacowana wartość inwestycji około 300 milionów zł), kompleksowej modernizacji dróg startowych (około 1,2 miliarda zł), budowie systemu dostawy i dystrybucji paliwa (około 80 milionów zł), budowie hotelu na parkingu P2 (około 150 milionów zł).

Ponadto na Lotnisko Chopina w najbliższym czasie rozpocznie działalność druga firma sprzedająca paliwo lotnicze, co może przyczynić się zwiększenia konkurencyjności tego aspektu funkcjonowania portu w kontekście globalizacji ruchu lotniczego i procesów gospodarczych.

Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących Lotniska Chopina zawiera załączona **Tabela 2**.

Tabela 2. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących Lotniska Chopina

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Zmiany właścicielskie	Firma działa od 1987 roku w formie przedsiębiorstwa państwowego.		Samodzielnie funkcjonujący oddział – rzeszowskie lotnisko – został wydzielony ze struktur PPL i wniesiony do spółki prawa handlowego, która przejęła zarządzanie portem lotniczym	Trwają prace nad ustawą komercjalizacyjną Przedsiębiorstwa.
Marketing i sprzedaż (w tym pozyskanie nowych linii)	<p>Najważniejszymi liniami lotniczymi poza PLL najistotniejszymi z punktu widzenia liczby operacji realizowanych z Lotniska Chopina liniami lotniczymi są:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PLL LOT 2. Wizz Air 3. Lufthansa <p>Nowi przewoźnicy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Air Baltic (trasa z/do Rygi), wciąż operuje 2. Danube Wings (trasa z/do Poprad, zamknięta w sezonie Lato 2010) 3. Tap Portugal (trasa z/do Lizbony), wciąż operuje <p>Nowe kierunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belgrad (PLL LOT), latał do 29.10.2011 2. Drezno, Łódź (Jet Air (zlikwidowane) 3. Dubrownik (Norwegian Air Shuttle) (sezonowo, już nie operuje) 4. Forli (Wizz Air) lata do tej pory 	<p>Nowi przewoźnicy w roku 2010:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Blue Air – na trasie z/do Larnaki (od sezonu Lato 2010, trasa zamknięta w sezonie Lato 2010 we wrześniu 2010) 2. Royal Air Maroc – na trasie z/do Casablanki (od sezonu Lato 2010, trasa zamknięta od sezonu Zima 2011/2012 <p>Nowe trasy w roku 2010:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Palma Mallorca – Norwegian Air Shuttle (otwarcie: 31.03.2010, zamknięcie 28.08.2010) 2. Bejrut – PLL LOT (otwarcie: 16.06.2010, zamknięcie od sezonu Zima 2011/2012) 3. Kaliningrad – PLL LOT (otwarcie: 28.06.2010) 4. Tallin – PLL LOT (otwarcie: 10.05.2010) 5. Erewań – PLL LOT (otwarcie: 23.06.2010) 6. Damaszek – PLL LOT (otwarcie: 2.11.2010, zamknięcie: sezon Zima 2011/2012) 	<p>Nowi przewoźnicy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vueling – na trasie z/do Madrytu (zastępując Iberię) 2. Sprint Air – na trasie z/do Zielonej Góry od sezonu Lato 2011, zastępując Jet Air) <p>Nowe trasy w roku 2011:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Donieck – PLL LOT (otwarcie: 02.06.2011) 2. Poprad/Tatry – EuroLOT (otwarcie: 08.12.2011) <p>Zlikwidowane połączenia w 2011, dodatkowo do danych z tabeli dotyczącej 2010 roku:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Belgrad – PLL LOT (od 29.10.2011) <p>Przewoźnicy, którzy zrezygnowali w 2011:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lufthansa Italia (od 29.10.2011) 2. Iberia (rezygnacja od sezonu Lato 2011) 3. Vueling (rezygnacja: od sezonu Lato 2011/2012) 4. Royal Air Maroc (rezygnacja od sezonu Zima 2011/2012) 	<p>Utrwalanie wizerunku lotniska bezpiecznego i nowoczesnego, przyjaznego klientowi, nowa strategia marketingowa jest częścią w fazie konceptualizacji</p> <p>W roku 2012 rozpoczyna operowanie przewoźnicy:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wow Air – Reykjavik (od 11 czerwca 2012) 2. Air One – Mediolan Malpensa (od 1 czerwca 2012) 3. Air One – Wenecja Treviso (16 czerwca 2012) <p>Dodatkowo nowe edycje corocznych programów współpracy marketingowej z:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Przewoźnikami 2. Touroperatorami

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
<p>Inwestycje infrastrukturalne</p>	<p>5. Londyn Gatwick (Aer Lingus), połączenie zlikwidowane w 2010 roku (sezon Zima 2010/2011)</p> <p>6. Mediolan Linate (Lufthansa Italia), zrezygnował z operowania w 29.10.2011</p> <p>7. Poprad (Danube Wings), zamknięte od sezonu Lato 2010</p> <p>LOT są RyanAir, WizzAir i Lufthansa</p>	<p>7. Hanoi – PLL LOT (otwarcie: 13.11.2010)</p> <p>8. Kair – PLL LOT (otwarcie: 27.10.2010)</p> <p>9. Tbilisi – PLL LOT (otwarcie: 15.09.2010)</p> <p>10. Bratysława – PLL LOT (otwarcie: 17.05.2010, zamknięcie od sezonu Zima 2011/2012)</p> <p>11. Casablanca – Royal Air Maroc (otwarcie: 27.04.2010, zamknięcie: od sezonu Zima 2011/2012)</p> <p>12. Wenecja Treviso – Wizz Air (otwarcie: 20.03.2010, zamknięcie: 28.09.2010)</p> <p>13. Turku – Wizz Air (otwarcie: 10.05.2010, zamknięcie: 25.05.2010)</p> <p>14. Eindhoven – Wizz Air (otwarcie: 20.03.2010)</p>		
	<p>W roku 2008 ostateczne oddanie do użytkowania Terminala 2 wraz z inwestycjami okołoterminowymi realizowanymi po stronie airside i landside. Trwają prace studialne nad stworzeniem na warszawskim lotnisku systemu dystrybucji paliwa lotniczego z pominięciem autostern – System Hydrant. W 2006 roku PPL wraz z partnerami biznesowymi rozpoczęła projekt uruchomienia lotniska w Modlinie</p>	<p>Realizacja modernizacji dróg ekspresowych, tuneli i wiaduktów wokół i w pobliżu lotniska. Modernizacja dróg startowych warszawskiego lotniska (remont krzyżówki pasów wymusił zamknięcie lotniska na 3 wrześniowe weekendy). Dokończenie budowy Terminala A – pirs centralny i południowy.</p>	<p>Otwarcie pirsu południowego, podziemna stacja kolejowa. Rozpoczęcie budowy w sąsiedztwie Terminala A pięciogwiazdkowego hotelu.</p>	<p>Modernizacja Terminala 1 oraz jego pełna integracja z Terminalem 2 – łącznie Terminal A. Modernizacja pola wzlotów, modernizacja drogi startowej DS3. Realizacja Projektu Chopin Airports City – miasteczka biznesowo – kulturalnego zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie Lotniska Chopina. Budowa w bezpośrednim sąsiedztwie lotniska pięciogwiazdkowego hotelu.</p>

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Finanse	Z końcem I kw. 2007 roku ze struktur organizacyjnych PPL wyłączono Agencję Ruchu Lotniczego będącą pionem organizacyjnym Przedsiębiorstwa – powstaje Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.	Przychody PPL w wysokości 620 milionów PLN, zysk 112 milionów PLN	Ze wstępnych informacji finansowych wynika, iż PPL zrealizuje w roku 2011 przychody na poziomie 665 milionów PLN i zysk netto w wysokości 65 milionów PLN.	Budowa podziemnego systemu dostawy i dystrybucji paliwa lotniczego. Maksymalizacja rentowności z usług pozalotniczych, poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodu (liczne projekty okolo-lotniskowe) a tym samym wzrost udziału przychodów pozalotniczych w ogóle przychodów PPL.
Działalność operacyjna	Przychody PPL w roku 2008 wyniosły 635 milionów złotych a w roku 2009 614 milionów złotych Zysk netto wynosił odpowiednio 90 milionów i 52 miliony złotych Liczba obsłużonych pasażerów w latach 2005-2009 wynosi odpowiednio (w mln PAX): 7,1; 8,1; 9,3; 9,5; 8,3. Zamknięcie Terminalu Etinda i przeniesienie przewoźników z niego operujących do kompleksu Terminali 1 i 2 (później nazwanych wspólnie Terminalem A)	8,7 miliona obsłużonych pasażerów	W okresie od stycznia do października 8,1 mln pasażerów	Lotnisko posiada zapas przepustowości przy obecnej infrastrukturze, co pozwala zwiększyć liczbę obsługiwanych pasażerów jeszcze przez kilka lat, bez konieczności czynienia dużych inwestycji infrastrukturalnych
Ekologia itp.	Ograniczenie ruchu powietrznego w godzinach nocnych spowodowało redukcję uciążliwości funkcjonowania portu dla okolicznych mieszkańców. PPL modernizuje system monitoringu hałasu;	W maju Lotnisko Chopina otrzymało nagrodę Trane Energy Efficiency Leader Award przyznaną za działania proekologiczne i poprawienie wydajności energetycznej i operacyjnej lotniska, we wrześniu nagrodę Europower.	Prowadzone są systematyczne badania różnych aspektów wpływu funkcjonowania lotniska na środowisko i okolice, modernizacja sterowania oczyszczalnią OWD i układem automatyki zbiorników retencyjnych; wdrożenie systemu monitoringu powietrza – etap II	Ograniczenie redukcji emisji zanieczyszczeń w perspektywie kilku lat; wyznaczenie Obszaru Ograniczonego Użytkowania, budowa lokalnym miejsc gromadzenia odpadów komunalnych. Uruchomienie systemu hydrant zmniejszającego ryzyko skażenia środowiska paliwem lotniczym.

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
	<p>Modernizacja systemu monitoringu hałasu, czyszczenie, monitoring i naprawa kanalizacji deszczowej, rekultywacja terenów zielonych, tworzenie raportów oddziaływania lotniska na środowisko oraz wytycznych środowiskowych do projektowania procedur lotniczych; budowa zbiorników retencyjnych z komorami regulacyjnymi przepływu oraz budowa sieci kanalizacji deszczowej w rejonie prognozy DS-3;</p>	<p>Tworzy analizę stanu istniejącego oraz perspektywiczny program działań w obszarze gospodarki wodno-ściekowej; modernizacja automatyki zbiorników retencyjnych; projektowanie i budowa punktów gromadzenia i segregacji odpadów oraz magazynu odpadów, wdrożenie systemu monitoringu powietrza, budowa systemu wykrywania olejów w OWd;</p>	<p>Powtórnie przyznana nagroda Firma Przyjazna Klientowi</p>	
Inne	<p>PPL otrzymuje certyfikaty ISO: 14001:2004, 9001:2000 oraz PN-N 18001:2004, liczne nagrody dla spółki zarządzającej m.in. Perła Gospodarki Polskiej i Awionetka Roku dla Dyrektora Naczelnego PPL</p>	<p>Nagroda Firma Przyjazna Klientowi dla PPL PPL otrzymuje tytuł Business Superbrands jako jednej z najmocniejszych marek na polskim rynku.</p>		

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych PPL.

3. Budapeszt

3.1. Krótka charakterystyka

Port lotniczy w Budapeszcie (kod IATA: BUD) jest największym i praktycznie jedynym liczącym się lotniskiem na Węgrzech. Port ten został zbudowany w 1939 roku i miał służyć celom cywilnym, wojskowym i sportowym. Dla połączenia lotniska, leżącego 16 km od granic miasta, z Budapesztem wybudowano w 1942 roku linię kolejową. Odbudowa po zniszczeniach wojennych rozpoczęła się w 1947 roku. W latach 80. zbudowano nowoczesny terminal 2, a wraz ze wzrostem ruchu lotniczego w 1997 r. stworzono terminal 2b.

W 2002 roku dotychczasowy organ zarządzający lotniskiem i ruchem lotniczym został podzielony na HungaroControl odpowiedzialne za nawigację i Budapest Airport Zrt, którego zadaniem uczyniono zarządzanie lotniskiem. W tym czasie – w latach 1998–2005 – ruch lotniczy uległ podwojeniu z 3,9 mln do 7,9 mln pasażerów.

W związku z koniecznością nowych inwestycji i brakiem środków państwowych podjęto decyzję o sprzedaży akcji – 75% minus jeden głos, które zostały kupione przez BAA (część Ferrovial) w 2005 r. Z kolei w 2007 roku BAA sprzedało swoje akcje HOCHTIEF AirPort i inwestorom finansowym. Aktualnie wraz z ofertą sprzedaży przez Hochtief swoich aktywów lotniskowych powróciła kwestia własności lotniska. Hiszpańska firma Grupo ACS ma zwiększyć swój udział w Hochtief i sprzedać posiadane przez tę firmę lotniska, w tym port w Budapeszcie. Rząd Węgier rozważał także renacjonalizację lotniska, ale ostatecznie jej zaniechano, gdyż nie udało się znaleźć podstaw do wypowiedzenia umowy prywatyzacyjnej zawartej w 2005 r. Wśród zainteresowanych zakupem lotniska znalazły się chińska firma HNA Group, właściciel Hainan Airlines Co Ltd., francuska firma Vinci oraz niemiecki Fraport wspierany przez Deutsche Bank. Rząd Węgier decyduje się na sprzedaż swoich udziałów (25% + jedna akcja) podczas transakcji dokonywanej przez Hochtief. We wrześniu 2011 niemiecki Fraport zrezygnował z zakupu akcji i na placu boju pozostały dwie firmy: francuska Vinci i chińska HNA Group. Co ciekawe, inna chińska firma Xanga Group kupiła kontrolny pakiet lotniska w Debrecenie z zamiarem rozbudowy i umiejscowienia tam bazy cargo.

Od czasu prywatyzacji lotnisko nadal się rozwija. Zarządzający stawiają sobie za cel osiągnięcie pozycji regionalnego lidera. Mówi o tym strategia nazwana BUD Future, której elementem jest rozbudowa terminali cargo i przejęcie nowych połączeń cargo, rozbudowa terminali pasażerskich, wzmocnienie nawierzchni płyty lotniskowej, tak aby mogły na nim lądować największe samoloty towarowe i pasażerskie, oraz zwiększenie przepustowości lotniska do 15 mln pasażerów w 2012 r.

W ramach podejmowanych działań udało się uruchomić bezpośrednie połączenia cargo z Hongkongiem (5 lotów tygodniowo 747-400 F) oraz nowe stałe połączenia pasażerskie z Nowym Jorkiem (American Airlines i Delta Airlines) oraz z Dohą (Qatar Airlines).

3.2. Forma i struktura własności

Budapest Airport Zrt jest spółką prawa handlowego zarządzaną w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. 25% procent akcji + 1 głos jest w posiadaniu Państwa Węgierskiego, Hochtief AirPort kontroluje 37,25% akcji, a pozostałe akcje są własno-

ścią inwestorów finansowych: GIC Special Investment 13,625%, Caisse de depot et placement du Québec (CDP) 13,625%, Aero Investment S.á.r.l. 7,5% oraz KfW IPE-X-Bank 3,0%.

Hochtief AirPort (HTA) jest spółką zarządzającą portami lotniczymi w Atenach, Budapeszcie, Düsseldorfie, Hamburgu, Sydney i Tiranie. W 2008 roku blisko 90 mln pasażerów skorzystało z usług portów lotniczych zarządzanych przez HTA. Pozostali akcjonariusze pełnią rolę pasywną, dostarczając funduszy i oczekując zadowolających stóp zwrotu.

3.3. Model zarządzania

Do spółki Budapest Airport Zrt należy zarządzanie, prowadzenie działalności operacyjnej i rozwój lotniska w Budapeszcie, w tym pobieranie opłat lotniskowych, zarządzanie ruchem pasażerów, bagaży, dostarczanie paliw, cargo i usług pocztowych, utrzymywanie systemu informacyjnego dla pasażerów lotniska, pierwsza pomoc, zarządzanie nieruchomościami, ochrona i inne zadania związane z funkcjonowaniem lotniska.

Do grupy spółek Budapest Airport Zrt wchodzi podmioty prowadzące działalność: doradczą, dostarczania paliwa, zarządzania nieruchomościami, organizacji działań społecznych, handlową, a także muzeum i fundacja.

Lotnisko prowadzi aktywną działalność zmierzającą do pozyskania nowych linii lotniczych. W tym celu uruchomiono na stronie lotniska kalkulator opłat lotniskowych umożliwiający zarządzającym liniom lotniczym oszacowanie kosztów związanych z połączeniem z Budapesztem. Ponadto, lotnisko prowadziło intensywne działania mające na celu uruchomienie nowych połączeń średnio i długodystansowych. Działania te przyniosły efekt w postaci bezpośredniego połączenia z Dohą obsługiwanego codziennie przez Qatar Airlines oraz połączenia z Nowym Jorkiem obsługiwanego przez American Airlines. Ponadto w porównaniu do 2010 roku przybyło 12 nowych połączeń.

Dział marketingu lotniska w Budapeszcie prowadzi ciągle badania dotyczące preferencji klientów lotniska, których wyniki mogą być pomocne do oszacowania wielkości rynku dla linii lotniczych.

Lotnisko skierowane jest zarówno dla tanich, jak i tradycyjnych linii lotniczych. Do tej pierwszej kategorii zalicza się węgierski WizzAir, który jest drugą pod względem wielkości linią lotniczą w Budapeszcie. Dla linii tych jest dedykowany Terminal nr 1. Z kolei dla tradycyjnych przewoźników przeznaczony jest, rozbudowany w 2011 r., terminal 2 (a i b). Nowe powierzchnie handlowe, miejsca wypoczynku i restauracje oraz kawiarnie mają zapewnić standard odpowiedni dla obsługi pasażerów tradycyjnych linii. Ponadto umożliwią one rozwój ruchu międzynarodowego, szczególnie na połączeniach długodystansowych.

3.4. Finanse

Całkowite przychody spółki zarządzającej lotniskiem i grupą spółek Budapest Airport Zrt wzrosły z 227 mln euro w roku 2009 do 255 mln euro w roku 2010, co dało odpowiednio zysk operacyjny 89 i 93 mln euro. Na skutek dokonanych operacji finansowych Spółka poniosła stratę przed opodatkowaniem w wysokości – odpowiednio – 22 mln i 14,7 mln euro. Na tę kwestię zwrócił uwagę Rząd Węgier podnosząc argument,

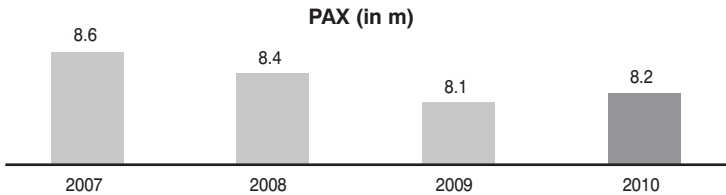
że pomimo wzrostu ruchu lotniczego nie został wypracowany zysk, który mógłby być przeznaczony na dywidendę.

Przychody spółki zarządzającej lotniskiem wyniosły 160,9 mln euro, z czego 36% to przychody z działalności pozaareonautycznej. Zysk przed opodatkowaniem wyniósł 104,7 mln euro.

3.5. Działalność operacyjna

W 2010 roku z usług lotniska skorzystało 8,2 mln pasażerów (por. **Wykres 2**), przeprowadzono 105 507 operacji lotniczych i obsłużono 82 638 ton cargo. Rok ten był pierwszym, w którym przetamano malejący trend ilości pasażerów.

Wykres 2. Liczba pasażerów obsłużonych przez port w Budapeszcie



Źródło: strona lotniska w Budapeszcie

3.6. Perspektywy na przyszłość

Pierwszym czynnikiem decydującym o przyszłości lotniska w Budapeszcie będzie wynik procesu sprzedaży lotniska przez nowego właściciela Hochtief. Bez względu jednak na efekt końcowy tej transakcji władze lotniska mają zaplanowane działania na najbliższe lata. Prognozuje się, że trend wzrostu liczby pasażerów zostanie podtrzymany i w 2011 roku z usług lotniska skorzysta 8,7 mln pasażerów. Jost Lammer, prezes spółki zarządzającej, mówi, że już w 2013 r. może okazać się konieczna budowa nowego terminalu pasażerskiego. Oprócz tego planuje się rozwój Cargo City i budowę nowych powierzchni magazynowych. Działania te mają być wsparte przez budowę drogi ekspresowej oraz linii kolejowej, łączących lotnisko z centrum Budapesztu. Zagrożenia mogą być związane z niejasną sytuacją linii lotniczych MALEV, głównego klienta lotniska, który po nieudanej prywatyzacji został zrenacjonalizowany. Kolejne dodatkowe dokapitalizowania mogą okazać się niewystarczające dla utrzymania firmy, a ponadto pojawiają się kwestie naruszenia prawa unijnego przez dotowanie działalności MALEVu przez Państwo węgierskie. Ponadto, wskazać należy na zagrożenie konkurencyjne związane z budową nowego portu lotniczego Alba 60 km od Budapesztu.

Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Budapeszcie zawiera załączona **Tabela 3**.

Tabela 3. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska Budapest Ferihegy Nemzetkoezi Repueloter Uzemelteto Zrt

Obszar	Przed 2010	2011	Przyszłość
Zmiany właścicielskie	<p>2005 Prywatyzacja Spółki – kupujący BAA (za 1,75 mld euro). Obowiązek inwestycji w lotnisko 260 mln euro</p> <p>2007 Sprzedaż przez Ferrovial (właściciela BAA) firmie Hochtief za 1,9 mld euro.</p>	<p>Hiszpańska firma Grupo ACS planuje przejąć kontrolę nad Hochtief i w związku z tym sprzedać posiadane przez tę firmę lotniska, w tym w Budapeszcie. Rozważana jest również renacjonalizacja lotniska. Wśród zainteresowanych zakupem lotniska są Chińska firma HNA Group, właściciel Hainan Airlines Co Ltd., francuska firma Vinci oraz niemiecki Fraport. Lotnisko wyceniane jest na 1,69 mld USD. Rząd Węgier decyduje się na sprzedaż swoich udziałów (25% + jedna akcja) podczas sprzedaży Spółki Hochtief. Niemiecki Fraport rezygnuje z zakupu akcji. Nieznany jest wynik procesu sprzedaży lotniska.</p>	<p>Chińscy inwestorzy z HNA Group wraz z inwestycją w lotnisko w Budapeszcie rozważają zakup MALEVU oraz w związku z tym oczekują od rządu Węgier deklaracji dotyczącej budowy drogi ekspresowej do lotniska.</p>
Marketing i sprzedaż (w tym pozyskanie nowych linii)		<p>97 portów docelowych, 33 linie lotnicze, terminal 1 (T1) dla taniich linii, terminale 2a i 2b dla tradycyjnych. Wraz z otwarciem łącznika SkyCourt podwoiła się powierzchnia handlowa terminala 2. W 2011 12 nowych połączeń (w tym Doha Qatar Airways i Nowy Jork AA, Toronto – charter Air Italy Group). Wprowadzono nową politykę cenową. Badania marketingowe objęły 50000 pasażerów.</p>	<p>Prognozowane 8,7 mln pasażerów w 2011 r. Qatar Airlines uruchamia bezpośrednie połączenie Doha-Budapeszt bez międzylądowania w Bukareszcie, oraz zwiększa częstotliwość do codziennych lotów na tej trasie.</p>
Inwestycje infrastrukturalne	<p>2005: Terminal 1 – 1,5 mln USD 2008: Terminal 2 sortownia bagażu oraz korytarze do transferów – 3,3 mln USD 2008 – Umowa na rozbudowę Terminalu 2 na kwotę 200 mln euro</p>	<p>SkyCourt – budynek łączący terminale 2a i 2b, otwarty w marcu 2011, wartość 88 mln euro, zwiększa zdolność terminalu nr 2 z 5 do 8,5 mln pasażerów Otwarcie pierwszego etapu Cargo City (pow. 5000 m²) Na inwestycje w porcie lotniczym wydano w sumie 82% z 260 mln euro zapisanych w umowie prywatyzacyjnej.</p>	<p>Dodatkowe budynki o powierzchni 11000 m² i 5000 m², 80% powierzchni jest już wynajęte (tj. w 2011 r.). Oczekiwana zdolność przeładunkowa na koniec inwestycji to 2,5 mln ton rocznie (30 x więcej niż obecnie tj. w 2011 r) Jost Lammers – Prezes spółki zarządzającej mówi, że może się okazać konieczna budowa nowego terminalu pasażerskiego już w 2013 r. Budowa kolei łączącej lotnisko z centrum Budapesztu przez MAV (koleje węgierskie)</p>
Finanse		<p>Inwestycje od momentu prywatyzacji na sumę: 213 mln Euro</p>	

Obszar	Przed 2010	2011	Przyszłość
Działalność operacyjna		Tanie linie 30% pasażerów, reszta tradycyjne. Obłożenie samolotów 71,4% w tanich i 57,7 wśród tradycyjnych przewoźników (dane za 01.2011) Najważniejsze trasy: Londyn, Paryż, Frankfurt. Nocne połączenie autobusowe i tramwajowe z Centrum Budapesztu.	MAV Cargo od 1 stycznia 2013 będzie zajmował nowe powierzchnie magazynowe (5000 m ²) Lufthansa Technik Budapest planuje rozbudowę o dodatkowy hangar
HR	Zatrudnienie: 2005:2183; 2006: 1733 2007: 1667; 2008: 1499 2009: 1182		
Ekologia itp.	2005: ISO 14001;2004 Program redukcji hałasu, zamieszczzeń we współpracy z interesariuszami lotniska		
Inne		Nagroda Tierney Clark Prize dla budynku Sky-Court Lotnisko w Debrececie sprzedane (74% akcji) Xanga Group z Chin z zamiarem budowy bazy cargo i logistycznej	Budowa konkurencyjnego lotniska ALBA, 60 km na południowy zachód Budapesztu dla tanich linii lotniczych i połączeń czarterowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy Data Business Insights Global, 27 września 2011 r.

4. Praga

4.1. Krótka charakterystyka

Lotnisko Ruzyně (kod IATA: PRG) położone jest w północno-zachodniej części Pragi, w odległości 17 km (20-25 minut samochodem lub 55 minut komunikacją miejską) od centrum.

Lotnisko składa się z trzech terminali pasażerskich: Terminalu 1, obsługującego połączenia poza strefę Schengen, Terminalu 2, przeznaczonego dla lotów w ramach strefy Schengen oraz Terminalu 3, obsługującego małe prywatne samoloty. Dodatkowo na lotnisku są dwa terminale obsługujące ruch cargo. Port posiada dwa pasy startowe: RWY 06/24 oraz RWY 13/31, których łączna przepustowość wynosi 46 operacji (starty i lądowania) na godzinę³. Infrastruktura lotniska obejmuje 53 wyjścia, 3 pirsy oraz 28 rękawów.

Dla dalszego rozwoju lotniska niezbędny jest nowy pas startowy. W 2009 roku spółka Letiště Praha kupiła za 152,8 mln euro teren (80 ha) pod budowę nowego pasa startowego. Projekt ma zwiększyć wartość lotniska o ok. 1 mld euro i ułatwić jego późniejszą prywatyzację⁴.

W 2008 roku port uznany został za najlepsze wschodnioeuropejskie lotnisko w konkursie World Airport Awards. Lotnisko zawarło tzw. Porozumienie o Poziomie Usług z przewoźnikami lotniczymi, mające na celu podnoszenie jakości i bezpieczeństwa świadczonych usług. Kolejną inicjatywą tego typu był wprowadzony niedawno projekt „Wspólnego podejmowania decyzji”, mający na celu podnoszenie regularności operacji i łagodzenie niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne.

4.2. Forma i struktura własności

Letiště Praha jest spółką akcyjną powstałą w lutym 2008 roku w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego Správa Letiště Praha. Zgodnie z Memorandum Rządu Republiki Czeskiej (nr 888, uchwalonego 9 lipca 2008 roku), prawie wszystkie aktywa Správa Letiště Praha przeniesione zostały do spółki Letiště Praha. Jedynym akcjonariuszem Letiště Praha jest Republika Czeska, reprezentowana przez Ministerstwo Finansów. Kolejnym etapem prywatyzacji ma być znalezienie prywatnego inwestora. Jednym z rozważanych planów jest sprzedaż całości lub części akcji spółki za pośrednictwem rynków kapitałowych. Oczekiwane wpływy ze sprzedaży spółki to ok. 80–100 mld koron (ok. 3,9 mld euro). Prezes spółki deklaruował w 2008 roku, że prywatyzacja lotniska powinna być skoordynowana w czasie z prywatyzacją CSA, przewoźnika będącego głównym klientem lotniska⁵. W grudniu 2010 roku ogłoszona została decyzja o połączeniu podmiotów Letiště Praha i CSA w kontrolowany przez rząd Czech Cesky Aero-holding. Fuzja sfinalizowana ma być do końca 2012 roku. Połączenie tych dwóch podmiotów budzi jednak kontrowersje. Ekspertki zgłaszają bowiem wątpliwości co do tego, czy nie narusza ono unijnych reguł konkurencji⁶.

³ http://www.prg.aero/Files/cs/O_letisti/vyrocní_zpravy/profil-2010.pdf.

⁴ New runway to help air port sale, Eurobuild Poland, February 1, 2009.

⁵ <http://www.forbes.com/feeds/afx/2008/01/22/afx4557681.html>.

⁶ CSA łączy się z Ruzyně, Parkiet, 4 grudnia 2010.

4.3. Model zarządzania

Port zatrudnia bezpośrednio około 2200 osób, dodatkowo 15 tys. osób zatrudnionych jest przez zewnętrzne firmy działające na lotnisku.

W 2007 roku przychody pozaareonautyczne stanowiły 36,5% przychodów spółki. Należały do nich przychody z wynajmu powierzchni (biura, punkty sprzedaży, przestrzeń reklamowa), parkingów, usług handlingowych, poczekalni VIP itd.

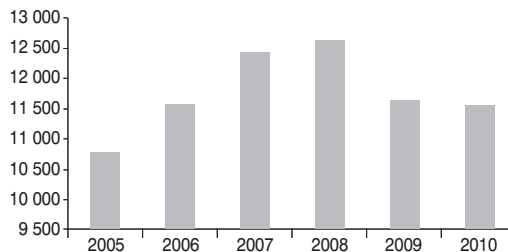
4.4. Finanse

Letiště Praha jest jedną z najbardziej rentownych spółek Skarbu Państwa w Czechach⁷. Całkowite przychody spółki wyniosły w 2009 roku 5488 mln koron czeskich (208 mln euro⁸) i były niższe o 6% w porównaniu z rokiem 2008. Zysk operacyjny wyniósł 1432 mln koron (54 mln euro⁹) (spadek o 16%), a zysk przed opodatkowaniem osiągnął wartość 1064 mln koron (40 mln euro¹⁰) (spadek o 28%)¹¹. Obserwowane w 2009 roku osłabienie wyników portu jest skutkiem spadku liczby pasażerów oraz rosnącej konkurencji ze strony innych portów lotniczych regionu. Najpoważniejszym konkurentem dla lotniska w Pradze jest port lotniczy w Wiedniu¹². Wpływ na wyniki lotniska miała również koniunktura gospodarcza. Przed kryzysem finansowym lotnisko wyceniane było na ok. 3,82 mld euro, ale w 2009 roku szacowana wycena portu wynosiła już tylko połowę tej kwoty¹³.

4.5. Działalność operacyjna

Lotnisko w Pradze, będące drugim co do wielkości portem lotniczym w Europie Środkowo-Wschodniej, obsługuje rocznie ok. 11-12 mln pasażerów, korzystających z usług ok. 50 linii lotniczych, na 130 destynacjach (por. **Wykres 3**). Z lotniska korzysta również 5 regularnych linii cargo. Główną linią działającą na lotnisku jest CSA, generujące około 40% operacji lotniskowych. Likwidacja części połączeń CSA oraz przeniesienie części usług tego przewoźnika do Bratysławy skutkowało wyraźnym obniżeniem ruchu na lotnisku w Pradze. Od 2008 r. liczba operacji lotniczych w Pradze spada (por. **Wykres 4**).

Wykres 3. Liczba pasażerów obsługiwanych przez port w Pradze (w tys.)



Źródło: Prague Airport, Company Profile 2009–2010.

⁷ <http://www.pragueairport.co.uk/lotnisko-praga.htm>.

⁸ Przeliczenie wg tabeli średnich kursów walut EBC (2009 rok).

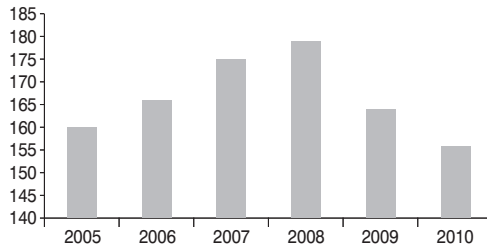
⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Źródło: Prague Airport, Company Profile 2009–2010. Od 2008 roku spółka nie publikuje sprawozdania finansowego, stąd brak danych o poziomie EBITDA. Dane finansowe za 2010 rok nie są dostępne.

¹² Prague Ruzyně Airport faces tough times, Centre for Asia Pacific Aviation – News, June 9, 2011.

¹³ New runway to help airport sale, Eurobuild Poland, February 1, 2009.

Wykres 4. Liczba operacji lotniczych w porcie w Pradze (w tys.)

Źródło: Prague Airport, Company Profile 2009–2010.

4.6. Perspektywy na przyszłość

Proces fuzji Letiště Praha i CSA, który zakończyć ma się w 2012 roku, jest realizowany wbrew wątpliwościom natury prawnej dotyczącym zgodności z prawodawstwem unijnym. Ocena tego działania z punktu widzenia zarządzania portem lotniczym nie jest jednoznaczna, z pewnością jednak utrudnia proces sprzedaży lotniska. Dla działalności portu lotniczego najważniejsza jest jednak decyzja o budowie nowego pasa startowego, która ma rozpocząć się w 2014 roku i potrwać 2 lata.

Najważniejsze informacje dotyczące funkcjonowania lotniska w Pradze zawiera załączona **Tabela 4**.

5. Kopenhaga

5.1. Krótka charakterystyka

Lotnisko w Kopenhadze (kod IATA: CPH) jest największym lotniskiem międzynarodowym w Danii. Port położony jest na wyspie Amager, 8 kilometrów na południe od centrum Kopenhagi i 24 kilometry od Malmö. Lotnisko jest jednym z trzech głównych hubów wykorzystywanych przez Scandinavian Airlines (SAS). Dodatkowo, swój hub na lotnisku mają linie Cimber Sterling, Thomas Cook Airlines Scandinavia oraz Norwegian Air Shuttle.

Lotnisko w Kopenhadze ma cztery terminale. Najnowszy z nich, CPH Go, wybudowano specjalnie dla tanich linii lotniczych. Terminal 1 wykorzystywany jest do połączeń krajowych. Terminale 2 i 3 obsługują loty międzynarodowe.

5.2. Forma i struktura własności

Właścicielem i zarządcą powstałego w 1925 roku lotniska w Kopenhadze jest spółka akcyjna Copenhagen Airports. Spółka jest również właścicielem i zarządcą portu lotniczego w duńskim Roskilde. Zaangażowana jest także w działalność na lotnisku w Newcastle w Wielkiej Brytanii. Do 1994 roku spółka była całkowitą własnością Skarbu Państwa, w 1994 roku została wprowadzona na giełdę, a 25% jej akcji sprzedano inwestorom prywatnym. Kolejne pakiety akcji (24% i 17%) sprzedano odpowiednio w latach 1996 i 2000.

Na dzień 31 grudnia 2010 roku 53,7% akcji posiadała spółka Copenhagen Airports Denmark ApS, a 39,2% – Skarb Państwa. Pozostała część znajdowała się w rękach rozproszonych akcjonariuszy, z których żaden nie miał więcej niż 5% akcji. Akcje firmy posiada większość z 1700 pracowników portu.

Tabela 4. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska Letiště Praha

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Zmiany właścicielskie	W lutym 2008 roku: komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego Správa Letiště Praha, powstaje spółka akcyjna Letiště Praha	W grudniu 2010 roku ogłoszona została decyzja o połączeniu podmiotów Letiště Praha i CSA w kontrolowany przez rząd Czech Cesky Aeroholding.		Fuzja Letiště Praha i CSA sfinalizowana ma być do końca 2012 roku. Połączenie tych dwóch podmiotów budzi kontrowersje. Eksperti zgłaszają bowiem wątpliwości co do tego, czy nie narusza ono unijnych reguł konkurencji
Marketing i sprzedaż (w tym pozyskanie nowych linii)		Współpraca z nowym przewoźnikami: Emirates (połączenie z Dubajem)	We wrześniu 2011 roku CSA otwiera bezpośrednie połączenie z Pragi do Abu Dhabi Współpraca z trzema nowymi liniami: Air Italy, Air One, Transavia	
Inwestycje infrastrukturalne	Zakup za 152,8 mln euro terenu (80 ha) pod budowę nowego pasa startowego. Projekt ma zwiększyć wartość lotniska o ok. 1 mld euro i ułatwić jego późniejszą prywatyzację			Budowa nowego pasa startowego rozpocznie się w 2014 roku i potrwa ok.2 lat
Finanse			W 2011 roku zadłużenie LP (głównie wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego) spadło z poziomu 7,7 mld koron do poziomu 6,9 mld koron.	
Działalność operacyjna				
HR				

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Ekologia	projekt Wspólnego Podejmowania Decyzji, mający na celu podnoszenie regularności operacji i łagodzenie niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne.	Port przystąpił do programu <i>Airport Carbon Accreditation</i> , europejskiej inicjatywy mającej na celu redukcję emisji dwutlenku węgla Projekt budowy nowego pasa startowego ostro krytykowany przez mieszkańców terenów sąsiadujących z lotniskiem	W czerwcu 2011 roku LP otrzymało pozytywną opinię (ang. Environmental Impact Assessment, EIA) na temat wpływu budowy nowego pasa startowego na środowisko naturalne	
Inne			Nagroda Eagle Award, za rozwój technologiczny portu oraz przyczyną politykę cenową wobec linii lotniczych	

Źródło: Komunikaty prasowe PRG za lata 2009 – 2011: <http://www.prg.aero/en/prague-airport/press-center/press-releases/> oraz bazy Dale Business Insights Global, 27 września 2011 r.

5.3. Model zarządzania

Copenhagen Airports posiada trzy spółki zależne: Copenhagen Airports' Hotel and Real Estate Company A/S (100% udziałów), Copenhagen Airports International A/S (100% udziałów), Copenhagen Coordination Denmark A/S (50% udziałów) oraz jedną spółkę stowarzyszoną – Newcastle International Airport (49% udziałów).

5.4. Finanse

Intensyfikacja ruchu w 2010 roku skutkowałą wzrostem przychodów (o 11%) i zysków (o 18%). Marża EBITDA wyniosła w 2010 roku 61%, wracając do poziomu z 2007 roku. We wcześniejszych dwóch latach wynosiła ona 52%.

Wysoki – w porównaniu do przychodów – wzrost zysków spowodowany był wycofaniem się portu w 2010 roku z dużej inwestycji. CPH sprzedała za 498,5 mln koron duńskich (67 mln euro¹⁴) 49-procentowy udział w meksykańskiej spółce portowej Inversiones y Técnicas Aeroportuarias, co zwiększyło zysk przed opodatkowaniem o 286,7 mln koron (38 mln euro¹⁵).

Prognozy finansowe dla lotniska są optymistyczne. Uruchomienie nowych tras w latach 2010-2011 ma skutkować dalszym wzrostem liczby pasażerów.

W 2010 roku spółka zarządzająca portem zainwestowała 774,7 mln koron (104 mln euro¹⁶) w rozwój infrastruktury, w tym budowę nowego terminala CPH Go oraz nowy system wydawania bagaży w Terminalu 3. Na 2011 rok planowana jest rozbudowa Pirsu C, wykorzystywanego w ruchu międzykontynentalnym, a także zwiększenie liczby stanowisk odprawy pasażerskiej w Terminalu 2. W najbliższych latach spółka zarządzająca portem planuje inwestycje na poziomie ok. 500 mln koron (67 mln euro¹⁷) rocznie.

5.5. Działalność operacyjna

Lotnisko obsługuje 60 linii lotniczych i średnio 60 tys. pasażerów dziennie, a przepustowość portu wynosi 83 operacje na godzinę. Zdecydowaną większość klientów lotniska stanowią pasażerowie korzystający z połączeń międzynarodowych. Połączenia krajowe generują mniej niż 10% ruchu na lotnisku.

Liczba pasażerów kopenhaskiego lotniska wyniosła w 2010 roku 21,5 mln i była wyższa o 9% niż w roku poprzednim. Dyrektor Finansowy firmy uważa, że gdyby nie chmura pyłu wulkanicznego, która zablokowała europejskie lotniska na kilkanaście dni, lotnisko w Kopenhadze przekroczyłoby rekordową liczbę 21,53 mln pasażerów obsłużonych w roku 2008. Na poniższych wykresach (por. **Wykres 5** i **Wykres 6**) przedstawiono statystyki ruchu lotniczego w porcie w Kopenhadze.

CPH stosuje strategię tzw. „podwójnego lotniska” (ang. *dual airport*), polegającą na równoległym wzroście ruchu tanich przewoźników oraz rozwoju połączeń długodystansowych (*long-haul*).

Jednym z działań zrealizowanych w ramach tej strategii było obniżenie o 35% opłaty lotniskowej na pasażera za korzystanie z Terminala CPH Go. W 2010 roku tani przewoźnicy generowali 17,8% ruchu na lotnisku, a ich udział w przychodach spółki stale

¹⁴ Przeliczenie wg tabeli średnich kursów walut EBC (2010 rok).

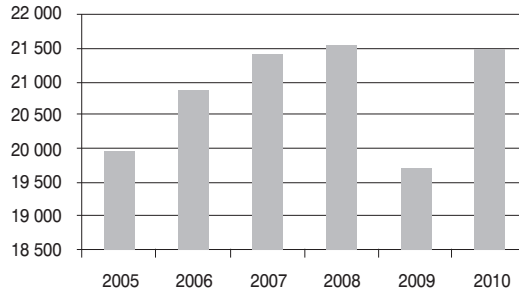
¹⁵ j.w.

¹⁶ j.w.

¹⁷ j.w.

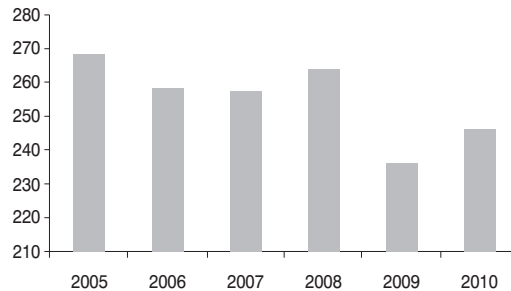
rośnie. Rozwój połączeń długodystansowych realizowany ma być w oparciu o współpracę z przewoźnikami tradycyjnymi, w tym w szczególności liniami SAS. Widocznym efektem tej strategii jest wzrost liczby pasażerów przesiadkowych w 2010 roku oraz uruchomienie nowych połączeń międzykontynentalnych (np. Doha, Toronto, Kair, Marakesz, Agadir).

Wykres 5. Liczba pasażerów obsługiwanych przez port w Kopenhadze (tys.)



Źródło: www.cph.dk.

Wykres 6. Liczba operacji lotniczych w porcie w Kopenhadze (w tys.)



Źródło: www.cph.dk.

5.6. Perspektywy na przyszłość

Władze lotniska, korzystając z wypracowanego modelu biznesowego oraz posiadanej infrastruktury, planują rozwój siatki połączeń. Zimą 2011/2012 należące do SAS regionalne linie Wideroe i Blue1 planują uruchomienie połączeń z Haugesund (w Norwegii) i Tampere (w Finlandii) do Kopenhagi. Zdaniem Ole Wieth Christensena, Dyrektora Sprzedaży portu w Kopenhadze, rozwój siatki połączeń regionalnych wzmocni pozycję lotniska jako węzła tranzytowego. Temu celowi ma również sprzyjać otwarcie nowych połączeń długodystansowych. W 2012 roku SAS uruchomi bezpośrednie połączenie z Kopenhagi do Szanghaju. Nie wiadomo natomiast nic o nowych inwestycjach infrastrukturalnych.

Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Kopenhadze zawiera załączona **Tabela 5**.

Tabela 5. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Kopenhadze

Obszar	2009 (i wcześniejsze gły istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Zmiany właścicielskie		<ul style="list-style-type: none"> - CPH sprzedaje za 498,5 mln koron duńskich (67 mln euro) swój 49-procentowy udział w meksykańskiej spółce portowej Inversiones y Técnicas Aeroportuarias 		
Marketing i sprzedaż (w tym pozyskanie nowych linii)	<ul style="list-style-type: none"> - W 2008 roku bankrutują linie Sterling, oferujące 163 loty z Kopenhagi tygodniowo; część aktywów przejmuje duński Cimber (powstają linie Cimber Sterling) - Na początku 2009 roku ogłoszono uruchomienie przez Cimber Sterling 16 nowych tras międzynarodowych, - Współpraca z nowym przewoźnikiem: BH Airlines, uruchomienie bezpośredniego połączenia z Sarajewem. - Transavia otwiera trzy nowe trasy z CPH (Neapol, Montpellier, Piza) - W drugiej połowie 2009 roku: rozwój połączeń oferowanych przez Cimber Sterling i Norwegian (2 największe po SAS-ie linie w CPH); Nowe destynacje: Wiedeń, Dublin, Rzym, Warszawa, Praga, Genewa, Salzburg, Barcelona - Singapore Airlines Cargo uruchamia połączenie z Kopenhagi do Dallas i Chicago 	<ul style="list-style-type: none"> - Współpraca z nowymi liniami lotniczymi: Qatar Airways, Air Canada, Germanwings, austriacki przewoźnik NIKI, niemieckie linie regionalne Ostfriesische Lufttransport, ukraiński przewoźnik Aerosvit - Nowe destynacje Cimber Sterling (Madryd, Sofia, Belgrad, Bordeaux, Korsyka, Thessaloniki, Antalya) - Nowe sklepy (np. Pandora – duńska sieć sklepów z biżuterią) i punkty restauracyjne (np. sieć Joe & the Juice); strategia dla działalności handlowej: wzrost zróżnicowania cen, rozszerzenie oferty o produkty i usługi masowe (obok luksusowych). - CPH, wspólnie z kilkoma partnerami publicznymi i prywatnymi (np. Wonderfull Copenhagen, Copenhagen Capacity), tworzy projekt Copenhagen Connected, mający na celu promocję tury- 	<ul style="list-style-type: none"> - Dalszy rozwój części handlowej, nowe sklepy (np. Day, H&M, Lagkagehuset, Hamleys, Molo, Marimekko), co skutkuje wzrostem przychodów z działalności pozalotniczej w I półroczu 2011 roku. - Rozwój siatki połączeń na trasach azjatyckich, uruchomienie 3 nowych destynacji: Doha (Qatar Airways), Dubaj (Emirates), Bahrain (Gulf Air). 	<p>Zimą 2011/2012 należące do SAS-u regionalne linie Wideroe i Blue1 planują uruchomienie połączeń z Hauge-sund (w Norwegii) i Tampere (w Finlandii) do Kopenhagi. Dzięki połączeniu z Tampere, CPH wzmacni swoją pozycję „skandynawskiego hubu” w konkurencji z portem w Helsinkach.</p> <p>W 2012 roku SAS uruchomi bezpośrednie połączenie z Kopenhagi do Szanghaju.</p>

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Inwestycje infrastrukturalne	<ul style="list-style-type: none"> - uruchomienie salonu SPA i dwóch nowych restauracji na terenie Terminala 3; operatorem restauracji jest spółka Select Service Partner - Początek budowy CPH Go dla taniich linii lotniczych, - Modernizacja Terminala 3, celem inwestycji skrócenie czasu oczekiwania na odprawę, wzrost liczby pasażerów korzystających z samoobsługowych punktów check-in (obecnie samodzielny check-in: 58% pasażerów lotniska, przy średniej dla branży ok. 40%) - Otwarcie dużego centrum zabaw dla dzieci na terenie Terminala 2 (obsługującego połączenia krajowe) 	<ul style="list-style-type: none"> - W 2010 roku spółka zarządzająca portem inwestuje 774,7 mln koron (104 mln euro) w rozwój infrastruktury, w tym budowę nowego terminala CPH Go oraz nowy system wydawania bagaży w Terminalu 3. - Listopad 2010: otwarcie CPH Go 	<ul style="list-style-type: none"> - Na 2011 rok planowana jest rozbudowa Pirsu C, wykorzystywanego w ruchu międzykontynentalnym, a także zwiększenie liczby stanowisk odprawy pasażerskiej w Terminalu 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planowane inwestycje w wysokości 67 mln euro rocznie
Finanse	<ul style="list-style-type: none"> - Zaostrzenie unijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa, inwestycje w infrastrukturę oraz inflacja doprowadziły do ok. 15-procentowego wzrostu kosztów lotniska. W obliczu zaostrzonej konkurencji między europejskimi portami, władze CPH nie zdecydowały się na rekompensowanie wzrostu kosztów wyraźnym zwiększeniem opłat lotniskowych. Zamiast tego, próba zwiększenia efek 	<ul style="list-style-type: none"> - Koniec 2009 roku: podpisanie 5,5-letniej umowy dotyczącej wysokości opłat lotniskowych: do kwietnia 2011 roku opłaty na niezmiennym poziomie, później wzrost opłat o CPI + 1 p.p. w ciągu kolejnych 4 lat. - 2010: umowa z tanimi przewoźnikami: obniżenie o 35% opłat za korzystanie z CPH Swift - Wzrost przychodów z działalności pozalotniczej (m.in. 		

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Działalność operacyjna	<p>tywności operacyjnej, redukcja zatrudnienia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Początek 2009 roku: wyrażony spadek ruchu pasażerskiego w związku z bankructwem linii Sterling. - Międzynarodowa organizacja Air Transport Research Society (ATRS) po raz drugi z rzędu uznaje CPH za najbardziej efektywne lotnisko w Europie (stosowane kryteria: produktywność, konkurencyjność, poziom opłat, wyniki finansowe). 	<p>przychody z działalności par-kingowej, dzięki rozwojowi połączeń krajowych i uproszczeniu struktury opłat za parkowanie)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Umowa o partnerstwie strategicznym z SAS-em w celu wzmocnienia pozycji CPH jako węzła tranzytowego, konsekwencje dla działalności operacyjnej: skrócenie minimalnego czasu transferu z 40 do 30 minut na wszystkich połączeniach SAS-u w ramach strefy Schengen - Wzrost ruchu pasażerskiego na połączeniach krajowych (Aalborg, Karup, Bornholm) 	<ul style="list-style-type: none"> - ATRS przyznaje Kopenhadze (po raz szósty w ciągu ostatnich 8 lat) miano najlepszego pod względem efektywności operacyjnej lotniska w Europie. 	
HR	<ul style="list-style-type: none"> - Jesienią 2008 roku: redukcja zatrudnienia o 80 etatów; kolejne zwolnienia (74 osoby) wiosną 2009 roku 	<ul style="list-style-type: none"> - Pierwsze miejsce w konkursie Skytrax w kategorii jakości obsługi (Europe Airports Staff Service Excellence Award) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zmiana na stanowisku prezesa zarządu: nowym CEO zostaje Thomas Woldbye 	
Ekologia itp.	<ul style="list-style-type: none"> - W 2008 roku Rada Nadzorcza podejmuje decyzję o dostosowaniu portu do postanowień Protokołu z Kioto. Termin realizacji postanowień: 2012 rok. Wśród celów środowiskowych CPH m.in.: obniżenie o minimum 10% zużycia energii między 2007 a 2012 rokiem, obniżenie emisji dwutlenku węgla o 21% do 2012 roku. 		<ul style="list-style-type: none"> - CPH dołącza do programu United Nations Global Compact, przyjmując tym samym deklarowane przez zasady UNGC zasady dotyczące czterech obszarów: praw człowieka, przeciwdziałania korupcji, standardów pracy i środowiska naturalnego. - Od 2010 roku CPH publikuje obok sprawozdania finansowego raport na temat spo- 	

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
	<p>– Współpraca z liniami lotniczymi w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla (tzw. procedura „Green Take-off”, pozwalająca jednocześnie na oszczędność czasu i paliwa)</p> <p>– W raporcie środowiskowym z 2009 roku CPH wykazuje, że od 1998 roku poziom hałasu obniżono o 1/3.</p> <p>– Działania zmierzające do redukcji emisji dwutlenku węgla przedstawiono klientom lotniska w kampanii „Co2ol”</p>		<p>– Ięcej odpowiedzialności firmy.</p>	
Inne	<p>– Hotel Hilton Copenhagen Airport uznany przez magazyn The British Business Destinations za najlepszy hotel biznesowy w Danii</p> <p>– Rozpoczęcie współpracy z wyszukiwarką turystyczną momondo.com (wyszukiwanie połączeń, hoteli bezpośrednio ze strony CPH)</p>	<p>– ponowne wyróżnienie dla hotelu Hilton</p> <p>– CPH tworzy aplikację na iPhone'a (rozkład lotów, mapa terminali – w tym informacje o sklepach, restauracjach działających na lotnisku)</p>	<p>– ponowne wyróżnienie dla hotelu Hilton</p> <p>– We wrześniu 2011 roku, podczas konferencji World Low Cost Airline Congress w Londynie, CPH Go uznano za najlepsze na świecie lotnisko dedykowane tanim liniom lotniczym. Jury zwraca uwagę na nowoczesność, sprawność operacyjną oraz innowacyjny marketing (promowanie Kopenhagi jako destynacji turystycznej). Najważniejszymi klientami CPH Go są Norwegian i EasyJet.</p>	

Źródło: Komunikaty prasowe CPH za lata 2009 -2011: <http://www.cph.dk/CPH/UK/Newsroom/> oraz bazy Dale Business Insights Global, 27 września 2011 r.

6. Zurych

6.1. Krótka charakterystyka

Największy obecnie port lotniczy Szwajcarii, Zürich-Kloten (kod IATA: ZRH), został oddany do użytku w roku 1948, zastępując przejęty przez wojsko dotychczasowy port Dübendorf-Wangen. Oddanie portu do użytku przebiegało w kilku etapach, związanych ze zmianami norm ICAO i koniecznością dostosowywania kolejnych wersji projektu. Kolejne etapy rozbudowy lotniska, obejmujące także osuszenie terenów podmokłych (1961, 1975, 1985 i 2004), owocowały wybudowaniem dalszych pasów startowych i terminali oraz rozbudową infrastruktury portu. Na koniec roku 2011 planowane jest otwarcie kolejnego pirsu B. Lotnisko stanowi bazę dla linii Swiss, a także kilku mniejszych operatorów (np. Helvetian, Edelweiss).

Lotnisko jest położone 13 km na północ od Zurychu, na terenie należącym do pięciu gmin: Kloten, Opfikon, Rümliand, Oberglatt i Winkel.

Port lotniczy w Zurychu posiada 2 terminale i obsługuje rocznie prawie 23 mln pasażerów (dane z raportu rocznego Flughafen Zürich za rok 2010), przy ponad 260 tys. operacji. Maksymalna przepustowość wynosi 36 mln, co daje zarządcy lotniska dużą rezerwę na rozwijanie działalności.

Jednym z elementów charakterystycznych lotniska wykorzystywanych w reklamach i prospektach oraz materiałach promocyjnych, jest kolejka linowa Skymetro – przewożąca największą liczbę pasażerów rocznie kolejka linowa w Szwajcarii.

6.2. Forma i struktura własności

Flughafen Zürich AG jest równocześnie właścicielem i zarządcą portu lotniczego w Zurychu. Większościowym właścicielem spółki jest kanton Zurych, zaś reszta akcji rozproszona jest pomiędzy drobnych akcjonariuszy.

Firma powstała 1 kwietnia 2000 roku z połączenia Flughafen-Immobilien-Gesellschaft (FIG), której głównymi udziałowcami były kanton Zurych (23%) i miasto Zurych (18%), oraz Dyrekcji Lotniska Zürich (Flughafendirektion Zürich, FDZ), podporządkowanej kantonowi. Po fuzji spółka stosowała nazwę *Unique (Flughafen Zürich AG)*, jednak po procesie rebrandingu w roku 2010 marka Unique używana jest wyłącznie w działalności poza granicami Szwajcarii. Połączenie obydwu podmiotów było powiązane z podwyższeniem kapitału z 70 milionów CHF do 245 mln CHF (około 44 miliony euro na 154 miliony euro – według kursu na 3 kwietnia 2000 roku).

Początkowo kanton Zurych posiadał 78,1% udziałów spółki Flughafen Zürich AG, ale po przekształceniach własnościowych w spółce i po zmianie przepisów udział ten spadł obecnie do 33,36%. Drugim znaczącym udziałowcem jest miasto Zurych posiadające 5,03% akcji. Utworzono osobną spółkę-córkę Unique Airports Worldwide AG, której celem jest zarządzanie lotniskami poza granicami Szwajcarii. Spółka ta posiada obecnie udziały w trzech lotniskach w Chile, jednym w Wenezueli i jednym w Indiach; jej spółki-córki (powiązane kapitałowo z joint-venture założonym wspólnie z brazylijską firmą Camargo Correa i chilijską Gestion e Ingenieria) działają także w Kolumbii, Brazylii, Hondurasie i Curacao.

6.3. Model zarządzania

Spółka zarządzająca lotniskiem (Flughafen Zürich AG) jest notowana na giełdzie w Zurychu (do kwietnia 2010 spółka występowała pod nazwą *Unique*). Jest ona również właścicielem portu.

Współpraca zagraniczna oparta jest albo na udziałach w spółkach zarządzających tamtejszymi lotniskami (Indie, Brazylia, Chile), albo na tzw. *technical service agreements* (Kolumbia, Honduras).

Na lotnisku w Zurychu zatrudnionych jest łącznie około 23 tys. osób, z czego 1,5 tys. w spółce zarządzającej, a reszta w innych podmiotach (dane za rok 2010). Od roku 2006 zatrudnienie utrzymuje się na praktycznie niezmiennym poziomie.

Spółka ma w swojej strukturze wydzielone cztery główne obszary działalności: marketing i zarządzanie nieruchomościami, finanse, usługi (głównie pozalotnicze) oraz operacje (obsługa samolotów i pasażerów). Dyrektorzy każdego z tych obszarów odpowiadają bezpośrednio przed dyrektorem operacyjnym, a pośrednio przed radą nadzorczą.

6.4. Finanse

W roku 2010 spółka osiągnęła obroty 863 mln CHF (około 694 mln euro według kursu na 31 grudnia 2010 roku), co stanowi wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 5%. Przychody z działalności pozalotniczej stanowiły prawie 40% i ich udział wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 3,1%.

Od roku 2006 obroty spółki wykazują stałą tendencję wzrostową, z drobnym spadkiem w roku 2009, który był wynikiem malejących przychodów z działalności pozalotniczej i niewielkim spadkiem liczby operacji. Przychody z działalności lotniczej rosły w omawianym okresie w sposób ciągły, z chwilową stagnacją właśnie w roku 2009.

6.5. Działalność operacyjna

Zarządca portu szczydzi się wieloma wyróżnieniami, które lotnisko zdobyło za doskonałą jakość obsługi, punktualność i satysfakcję podróżnych (m.in. ACI-ASQ Award, Air Cargo World Award, Business Traveller Award, World Travel Award, Skytrax World Report Awards, OAG Award).

Rozmiary ruchu pasażerskiego i towarowego w roku 2010 wzrosły znacząco w stosunku do lat poprzednich (5% wzrostu liczby obsługanych pasażerów, 2,5% wzrostu liczby operacji i 19% wzrostu tonażu cargo¹⁸). Port w Zurychu obsługuje obecnie 184 destynacje, z czego 125 znajduje się w Europie.

87% pasażerów jest obsługiwanych przez przewoźników tradycyjnych, a jedynie około 12% to pasażerowie linii *low-cost*. W przypadku liczby operacji odsetki te wyglądają nieco inaczej – odpowiednio 76% i 25%. Niemal połowę wszystkich pasażerów stanowią Szwajcarzy i Niemcy. Klienci podróżujący w celach służbowych stanowią 39% wszystkich pasażerów obsługiwanych przez port.

Flughafen Zürich AG postrzega jako swoich konkurentów głównie lotniska położone niedaleko: Frankfurt, Monachium i Wiedeń. Do porównań benchmarkowych używa danych z lotnisk: Londyn Heathrow, Paris Charles de Gaulle, Frankfurt, Madryt, Amsterdam, Monachium, Kopenhaga, Wiedeń, Mediolan i Bruksela.

6.6. Perspektywy na przyszłość

Według prognoz własnych Flughafen Zürich AG, w 2011 roku nastąpi nieznaczny wzrost liczby obsługanych pasażerów oraz operacji, jednak poniżej średniej europejskiej (4,2% według ACI Airport Traffic Report 2010). Główny nacisk w spółce jest obecnie kładziony na unowocześnianie infrastruktury, w tym na satelitarny system wspomagania lądowania. Spowodowane jest to przede wszystkim nieuregulowanym statem

¹⁸ Dane z raportu rocznego 2010 Flughafen Zürich AG.

Tabela 6. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Zurychu

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Zmiany właścicielskie	główny akcjonariusz to kanton Zurych, w 2000r. przeprowadzono fuzję Flughafen-Immobilien-Gesellschaft i Flughafenredktion Zurych, obecnie zarządca portu jest też głównym akcjonariuszem operatora lotniska w Curacao	rebranding firmy – marka Unique jest stosowana wyłącznie poza granicami Szwajcarii, natomiast w kraju nadal jest to Flughafen Zürich AG, zmniejszeni udziałów kantonnemu w spółce – stopniowo do 33,36%	Przejęcie operatora lotniska Cerro Moreno (Antofagasta) w Chile; wehilonię spółki-córki APT (Airport Technologies AG), firma inwestuje w Chile, w Wenezueli i w Indiach; jej spółki-córki (powiązane kapitałowo z joint-ventures założonym wspólnie z brazylijską firmą Camargo Correa i chilijską Gestion e Ingenieria) działają także w Kolumbii, Brazylii, Hondurasie i Curacao	dalszy wzrost udziałów w operatorach lotnisk zagranicznych, także poza terenem Europy
Marketing i sprzedaż (w tym pozyskanie nowych linii)	w celach wizerunkowych wykorzystywana zostaje kolejka Skymetro, najbardziej obciążona kolejka linowa w Szwajcarii	zdobywane co roku nagrody spółka ekspozuje na swojej stronie internetowej i materiałach prasowych w celach wizerunkowych		tworzenie wizerunku lotniska przyjaznego podróżnym, w celu odróżnienia od konkurentów i stworzenia USP opartego na obsłudze i na doznaniach, a nie na danych policyalnych
Inwestycje infrastrukturalne	osuszenie podmokłych terenów wokół lotniska w celu rozbudowy istniejących pasów startowych (ostatnie w 2004 roku), rozbudowa kolejki dojazdowej i zwiększenie jej przepustowości o 1/3		otwarcie nowoczesnego pirsu B do obsługi pasażerów; otwarcie tarasu widokowego	w 2017 planowane otwarcie ogromnego centrum handlowego „The Circle”, rozbudowa infrastruktury jest najważniejszym celem lotniska na najbliższe lata

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Finanse	w procesie fuzji podwyższono kapitał z 70 milionów CHF na 245 mln CHF (około 44 miliony EUR na 154 miliony EUR – według kursu na 3 kwietnia 2000 roku)		przychody firmy rosły w sposób ciągły od roku 2006, z niewielkim zawahaniem w roku 2009	prognozy przewidują niewielki wzrost obrotów w następnych latach, ale znaczący rozwój blokowany jest przez ograniczenia prawne i infrastrukturalne
Działalność operacyjna	stabilny poziom zatrudnienia, utrzymywany od roku 2006, ruch pasażerski utrzymuje się na stosunkowo stałym poziomie		wprowadzono scentralizowane kontrole bezpieczeństwa, żeby uprościć i przyspieszyć proces obsługi pasażerów, przy jednoczesnym zwiększonym bezpieczeństwie, odnotowano znaczący wzrost (5% ruchu pasażerskiego, 19% tonażu cargo) liczby operacji	w bieżącej działalności operacyjnej nadal jako główni konkurencji będą traktowane lotniska w Monachium, Frankfurtie i w Wiedniu
Ekologia itp.	od 1997 r. realizacja restrykcyjnej polityki ochrony środowiska	na wniosek okolicznych gmin i mieszkańców wdrożono program zwalczania hałasu 2010		Do 2030 lotnisko zobowiązało się do redukcji emisji CO ₂ z 35.000 to 20.000 ton
Inne	od 2001r. spółka legitymuje się certyfikatem ISO 14000:2004	spółka otrzymała World Travel Award za przyjazność podróży	nagroda Business Traveller Award dla najlepszego lotniska przesiadkowego	lotnisko chce rywalizować o nagrody w dziedzinie przyjazności podróży i tworzyć wizerunek lotniska przyjaznego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strony lotniska oraz bazy Dale Business Insights Global, 27 września 2011 r.

sem sporu z Niemcami o drogi podejścia i odejścia z lotniska, które przebiegały częściowo nad terenami niemieckimi. Obecnie trwają prace nad rozwiązaniem konfliktu, który blokuje rozwój lotniska.

Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Zurychu zawiera załączona **Tabela 6**.

7. Wiedeń

7.1. Krótka charakterystyka

Port lotniczy Wien-Schwechat (kod IATA: VIE) jest największym portem w Austrii, obsługującym rocznie około 20 mln pasażerów. Stanowi bazę dla Austrian Airlines oraz Niki Luftfahrt. Obsługuje także ruch z pobliskiej Słowacji (Bratysława jest oddalona o 45 minut drogi), a nawet z Węgier, będąc konkurencją dla lotniska w Budapeszcie.

Lotnisko w Wiedniu powstało w roku 1938 jako lotnisko wojskowe, ale po II Wojnie Światowej przejęło rolę lotniska obsługującego stolicę Austrii, zastępując port w Aspern.

Lotnisko dysponuje trzema terminalami (czwarty jest obecnie w budowie – jego otwarcie planowane jest na rok 2012, ale może się znacznie opóźnić – pierwotnie miał zostać oddany do użytku już w roku 2008) oraz dwoma pasami startowymi o maksymalnej przepustowości 22,5 mln pasażerów rocznie (dane za rok 2007; po zakończeniu rozbudowy przepustowość wzrośnie). Planowana jest budowa trzeciego pasa, który ma zostać oddany do użytku najwcześniej w roku 2014.

Ze względu na swoje położenie port stanowi ważny punkt przeładunkowy dla lotów towarowych na teren Europy Środkowo-Wschodniej. Lotnisko zyskało jeszcze na znaczeniu po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku.

Około 30% pasażerów stanowią osoby przesiadające się – głównymi destynacjami są dla nich miasta w Europie Południowej i Wschodniej.

7.2. Forma i struktura własności

Spółką zarządzającą lotniskiem jest Flughafen Wien AG (wcześniej spółka cywilna – GmbH – która została obecnie przekształcona w spółkę akcyjną). Była ona pierwotnie własnością państwa (50%) oraz landów Wiedeń i Dolna Austria (po 25%). Obecnie obydwie landy są w posiadaniu po 20% pakietów akcji, 10% jest w rękach pracowników, a reszta znajduje się w wolnym obrocie na giełdzie wiedeńskiej.

7.3. Model zarządzania

We Flughafen-Wien-Gruppe zatrudnionych jest ponad 4 tys. pracowników, zaś na całym lotnisku pracuje około 18 tys. osób. Spółka posiada udziały w zagranicznych lotniskach (Koszyce, Malta i Friedrichshafen).

Struktura organizacyjna spółki jest funkcjonalna; jej działalność dzieli się na cztery główne obszary: handel i zarządzanie nieruchomościami, handling, lotnisko (płyta, ochrona i bezpieczeństwo) oraz inne segmenty (sprzątanie, budownictwo, obsługa techniczna, doradztwo i zagraniczne spółki-córki). Dyrektorzy każdego z tych obszarów odpowiadają bezpośrednio przed dyrektorem operacyjnym, a pośrednio przed radą nadzorczą.

Tabela 7. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Wiedniu

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Zmiany właścicielskie	pierwotnie spółka Flughafen Wien AG była w 100% w posiadaniu państwa i dwóch landów (Wiedeń i Dolna Austria)		Landy Wiedeń i Dolna Austria posiadają obecnie po 20% akcji, 10% jest w rękach pracowników, a pozostałem 50% jest przedmiotem obrotu na giełdzie wiedeńskiej, obecnie spółka posiada udziały w lotniskach w Koszycach, na Malcie i we Friedrichshafen	planowany jest dalszy wzrost działalności poza granicami Austrii poprzez inwestowanie w innych operatorów
Marketing i sprzedaż	lotnisko pozycjonuje się jako punkt przesiadkowy dla osób podróżujących raczej lokalnie (tj. w skali regionu)	nieznaczne przesunięcie akcentów w kampanii promocyjnej – wzmocnienie roli infrastruktury w obsłudze pasażerów, ma to na celu poparte wizerunku, który jest niejednoznaczny i słabo zaakcentowany		jako swoich głównych na najbliższe lata konkurentów lotnisko postrzega porty w Budapeszcie i w Bratysławie – głównie ze względu na nie-wielkie oddalenie
Inwestycje infrastrukturalne	rozbudowa lotniska pozwoliła zwiększyć maksymalną przepustowość do 22,50 miliona pasażerów rocznie		przebudowa dworca kolei państwowych na lotnisku	opóźnione już cztery lata oddanie do użytku terminala VIE-Skylink planowane jest na rok 2012, trzeci pas startowy planowany jest w dalszej przyszłości
Finanse	stabilny poziom ruchu pasażerskiego utrzymuje się od roku 2006		w stosunku do roku poprzedniego spółka osiągnęła wzrost obrotów (o 6,4%) i zysku (o 3,2%)	do 2020 zatrzyma się wzrost ruchu pasażerskiego, jeżeli nie zostanie wybudowany trzeci pas

Obszar	2009 (i wcześniejsze gdy istotne z punktu widzenia analizy)	2010	2011	Przyszłość
Działalność operacyjna	po poszerzeniu UE w roku 2004 lotnisko zyskało na znaczeniu jako punkt przesiadkowy dla osób podróżujących do/z Europy Środkowej i Wschodniej, stabilny poziom ruchu pasażerskiego utrzymuje się od roku 2006		obecnie lotnisko obsługuje rocznie około 20 milionów pasażerów, stanowi bazę dla Austrian Airlines i Nikki Luffahrt, wzrost liczby obsłużonych pasażerów osiągnięto głównie poprzez zwiększenie udziału dużych samolotów w ogólnej liczbie obsłużiwanych	planowany jest niewielki wzrost liczby operacji i obsłużonych pasażerów
HR	od 2006 roku zatrudnienie utrzymuje się na stabilnym poziomie około 4.000 osób	mimo drobnego spadku liczby operacji nie zmniejszono zatrudnienia w spółkach na lotnictwo	obecnie nie prowadzi się rekrutacji na nowe stanowiska pracy, a jedynie uzupełnia bieżące braki	utrzymanie parametru 1.000 zatrudnionych na 1 milion obsłużonych pasażerów rocznie – pozwala to na zapewnienie przejrzystości polityki zatrudnienia
Ekologia itp.	od 2000r. wszystkie inwestycje są konsultowane w procesie mediacji z interesariuszami			dopłaty na remonty i modernizacje dla 10.900 gospodarstw domowych w celu redukcji skutków hałasu – brak terminu końcowego wydatkowania środków
Inne			mimo otrzymywania wielu nagród od różnych organizacji międzynarodowych, lotnisko nie akcentuje tego aspektu swojej działalności	zwiększone zostaną środki na działania wizerunkowe oraz zaakcentowanie korzyści związanych z ogromnymi inwestycjami w infrastrukturę

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony lotniska oraz bazy Dale Business Insights Global, 27 września 2011 r.

7.4. Finanse

W roku 2010 spółka osiągnęła obroty 534 mln euro (przy zysku na poziomie 76 mln euro), co stanowi wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 6,4% (zysk był większy, niż w roku poprzednim o około 3,2%).

Podobnie, jak w przypadku spółki zarządzającej lotniskiem w Zurychu, od roku 2006 obroty spółki Flughafen Wien AG wykazują stałą tendencję wzrostową, z drobnym spadkiem w roku 2009, który był spowodowany spadkiem przychodów z działalności pozalotniczej i spadkiem liczby operacji.

7.5. Działalność operacyjna

Jak większość portów lotniczych na świecie, Wiedeń zwiększał liczbę obsługiwanych samolotów i pasażerów rokrocznie o kilka punktów procentowych. Załamanie w roku 2008/2009 nie zmniejszyło znacząco obrotów spółki i od roku 2010 znowu widoczna jest tendencja wzrostowa. Ciekawym zjawiskiem jest znaczny wzrost liczby obsługiwanych pasażerów przy minimalnym wręcz wzroście liczby operacji lotniczych. Spowodowane to jest zwiększonym udziałem dużych samolotów w łącznej liczbie wszystkich samolotów przylatujących do Wiednia.

Oryginalną techniką stosowaną w zarządzaniu portem i określaniu rozmiarów zatrudnienia jest uzgodniony ze związkami zawodowymi sposób planowania zatrudnienia – 1 mln obsługiwanych rocznie pasażerów pozwala na zatrudnienie około 1 tys. pracowników. Dzięki temu spółka unika przerostu zatrudnienia i – stosując prosty parametr – może zachować przejrzystość polityki zatrudnienia.

7.6. Perspektywy na przyszłość

Według prognoz własnych Flughafen Wien AG, w 2011 roku nastąpi nieznaczny wzrost liczby obsługiwanych pasażerów (5%) oraz operacji (2%). W prognozie przygotowanej na zlecenie Flughafen Wien AG, ale przez podmiot zewnętrzny (Intraplan) przewiduje się stabilny wzrost ruchu pasażerskiego i liczby operacji aż do roku 2020. Twierdzenia te są oparte na prognozach dla całego rynku europejskiego oraz na przewidywanej przepustowości trzeciego (budowanego) pasa.

Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Wiedniu zawiera załączona **Tabela 7**.

III. Analiza porównawcza

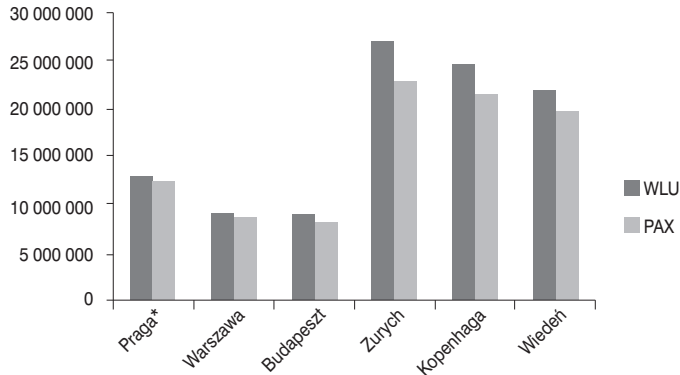
1. Porównanie wielkości ruchu lotniczego na analizowanych lotniskach

Dla wyciągnięcia wniosków oparliśmy się na analizie porównawczej wyników finansowych i operacyjnych opisywanych lotnisk. Wspólnym mianownikiem, który został przyjęty w naszym opracowaniu jest WLU, czyli jeden pasażer lub 100 kg cargo. W ten sposób odnosimy kategorie finansowe do jednostki wskazującej na ilość obsługiwanych pasażerów i cargo na danym lotnisku. Ponadto zaletą tego podejścia jest stosunkowa łatwość dostępu do danych na temat WLU.

Na wykresie poniżej przedstawione zostały podstawowe dane operacyjne dotyczące opisywanych lotnisk. Można zauważyć występowanie dwóch grup lotnisk zbliżonych do siebie pod względem wielkości ruchu lotniczego: lotnisk w Pradze, Budapeszcie i War-

szawie oraz zachodnioeuropejskich lotnisk w Zurychu, Kopenhadze i Wiedniu. Lotniska z drugiej grupy są, w zależności od punktu odniesienia, większe od 2 do 3 razy od lotnisk z pierwszej grupy (por. **Wykres 7**). Z punktu widzenia dalszej analizy interesujące jest porównanie wyników finansowych i zbadanie, na ile opisywanym lotniskom udaje się osiągnąć efekty ekonomii skali.

Wykres 7. Dane dotyczące WLU i pasażerów na analizowanych lotniskach w 2010 r.

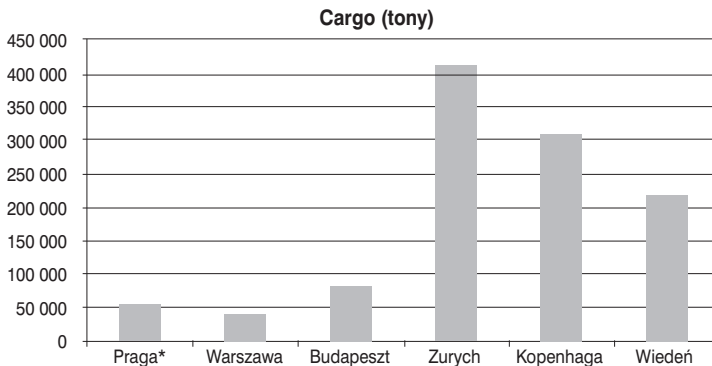


* dane za 2007 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z portów lotniczych.

Dane dotyczące ruchu towarowego są również mocno zróżnicowane, tym razem jednak dotyczy to także lotnisk środkowoeuropejskich (por. **Wykres 8**). Widać jest bowiem większy ruch towarowy na lotnisku w Budapeszcie, co wraz z prowadzonymi inwestycjami w centra logistyczne może świadczyć o strategii operatora lotniska zmierzającej do przejęcia większej części tego typu ruchu. Nadal jednak lotniska z tzw. starej Europy są w stanie wygenerować większy ruch towarowy, co sprzyja bardziej efektywnemu wykorzystaniu infrastruktury lotniskowej.

Wykres 8. Ruch cargo (towarowy) na lotniskach (w tonach metrycznych) w 2010 r.



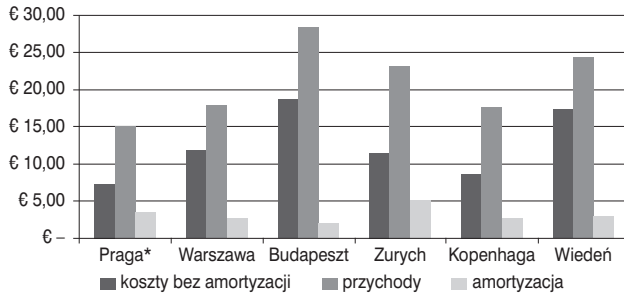
* dane za 2007 r.

Źródło: raporty dot. lotnisk.

2. Przychody i koszty w przeliczeniu na WLU

W pierwszym zestawieniu analizujemy podstawowe kategorie finansowe, to znaczy przychody całkowite, koszty bez amortyzacji oraz amortyzację w przeliczeniu na WLU. Takie podejście umożliwia zauważenie podstawowych różnic w wynikach finansowych analizowanych organizacji (por. **Wykres 9**).

Wykres 9. Przychody, koszty i amortyzacja w przeliczeniu na WLU w 2010 r.



* dane za 2007 r.

Źródło: raporty roczne.

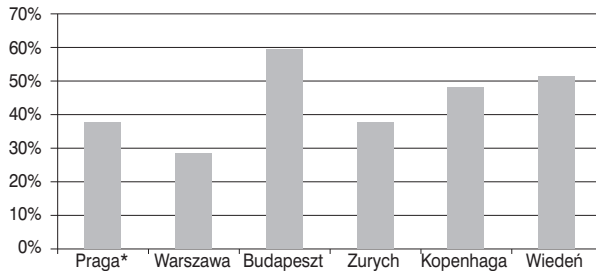
Najwyższy przychód na WLU osiągnięty jest w Budapeszcie, co w zestawieniu z dużo większymi i bardziej rozwiniętymi portami może zaskakiwać. Oczywiście kluczowe jest pytanie o źródła tej pozycji. Kolejne trzy miejsca zajmują lotniska zachodnioeuropejskie: Wiedeń, Zurych i Kopenhaga. Nieco niższe są przychody w przypadku Pragi i Warszawy. O jakości zarządzania operacyjnego i metod podnoszenia efektywności mogą świadczyć koszty bez amortyzacji w przeliczeniu na WLU. Tu najniższe wartości otrzymujemy w Pradze, ale także Kopenhadze. Z kolei najwyższe koszty ponoszone są przez lotniska w Budapeszcie i Wiedniu. Interesujący na tym tle jest przypadek Kopenhagi, jako że niskie koszty wynikają tu nie z kosztów jednostkowych, ale skali działania lotniska. Co prawda wartość WLU dla Kopenhagi wynosi 24 594 140 i jest nieco niższa od WLU dla Zurychu, to zarządzającym tym lotniskiem udało się znaleźć sposób na poprawę efektywności. Przy tym, za niskimi kosztami idą relatywnie niskie przychody na WLU. Z kolei amortyzacja mówi o poniesionych w przeszłości inwestycjach, które przynoszą wartość dla lotniska. W tym przypadku, poza Zurychem, większość lotnisk ma podobną wartość amortyzacji w przeliczeniu na WLU.

3. Przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej

Dla dalszego wnioskowania konieczne jest jednak pogłębienie analizy sytuacji badanych lotnisk przez uwzględnienie struktury przychodów w podziale na lotnicze i pozalotnicze.

Jak można zauważyć, utworzyły się dwie grupy lotnisk, o przychodach pozalotniczych stanowiących do 35%, od 35 do ok. 50% oraz lotnisko w Budapeszcie (por. **Wykres 10**).

Pierwsza grupa to lotniska jeszcze nie wykorzystujące w pełni potencjału, jaki daje im zarządzanie lotniskiem. Istnieje tu duża możliwość podniesienia przychodów zarówno całkowitych, jak i w przeliczeniu na WLU. Kwestia ta jest niezwykle istotna w przypadku firm zmuszonych do inwestowania w środki trwałe. Stopa zwrotu z inwestycji będzie bowiem zależna od efektywności wykorzystania przedmiotu, w który inwesto

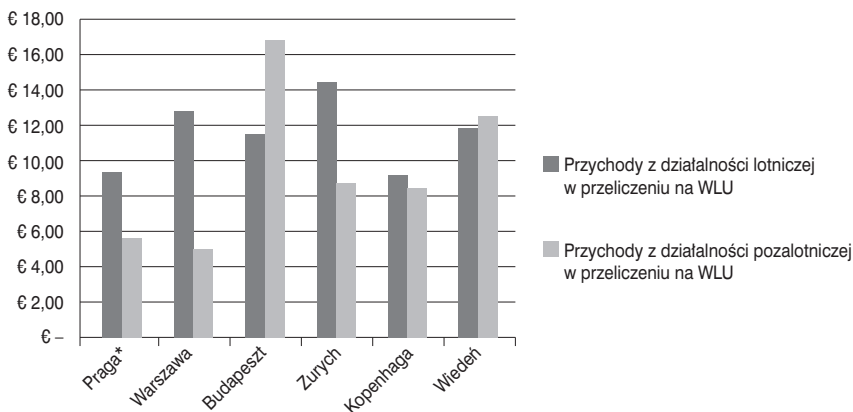
Wykres 10. Udział przychodów z działalności pozalotniczej w przychodach całkowitych w 2010 r.

* dane za 2007 r.

Źródło: raporty roczne.

wano. Druga grupa firm utrzymuje przychody z działalności pozalotniczej na średnim europejskim poziomie wynoszącym około 50-55%. Równocześnie wykres ten częściowo wyjaśnia wysoką pozycję lotniska w Budapeszcie w zestawieniu przychodów na WLU; przychody pozalotnicze stanowią tu blisko 60% całkowitych przychodów.

Następnym analizowanym wymiarem są przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej w przeliczeniu na WLU. Użycie tego pierwszego wskaźnika nie powinno budzić wątpliwości, gdyż wskazuje na przychody wygenerowane na jednostkę umownej „produkcji” lotniska. Z kolei analiza sprzedaży pozalotniczej w przeliczeniu na WLU jest pośrednim wskaźnikiem świadczącym o tym, jak duża jest sprzedaż wygenerowana przy wykorzystaniu potencjału lotniska generowanego przez ruch pasażerski i towary. Niski wskaźnik będzie świadczył o tym, że potencjał ten nie jest wykorzystywany proporcjonalnie do wielkości ruchu na danym lotnisku. Wskaźnik ten będzie również wskazywał pośrednio na wielkość przychodów generowanych z poszczególnych rodzajów działalności. Widoczne jest (por. **Wykres 11**) dużo mniejsze zróżnicowanie wyni-

Wykres 11. Przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej w przeliczeniu na WLU w roku 2010 (Euro)

* dane za 2007 rok.

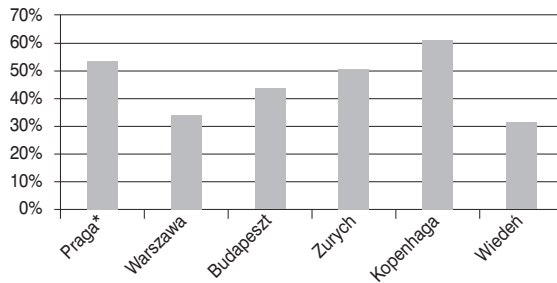
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z lotnisk.

ków niż poprzednie, gdzie przychody w przeliczeniu na WLU lotniska w Budapeszcie są wyższe niż w Kopenhadze, pomimo że lotnisko w Kopenhadze jest blisko dwa i pół razy większe niż to pierwsze. Innymi słowy, nawet mniejsze lotniska mogą osiągać przychody porównywalne do tych większych. Na tym tle korzystnie wyglądają przychody lotniska im. Chopina w Warszawie z działalności lotniczej.

4. Wskaźniki zyskowności

Kolejny wykres przedstawia wskaźnik zysku przed opodatkowaniem i amortyzacją dla analizowanych lotnisk. Wskaźnik ten wyrażony w procentach sprzedaży mówi nam o efektywności zarządzania kosztami i przychodami lotniska – oczywiście im wyższa wartość, tym lepiej. Tutaj najlepszy wynik osiąga lotnisko w Kopenhadze, które posiada stosunkowo niskie koszty bez amortyzacji na WLU. W ten sposób mamy pokazany potencjał stojący za modelem podwójnego lotniska (*dual airport*) realizowany na tym lotnisku. Drugie miejsce w tym zestawieniu zajmuje lotnisko praskie, a kolejne Zurych, Budapeszt, Warszawa i Wiedeń (por. **Wykres 12**). Interesujące jest, że podobną wartość EBITDA mogą osiągnąć lotniska o bardzo różnej wielkości. Innymi słowy, oprócz efektów ekonomii skali mogą występować efekty odwrotne, zwiększające koszty jednostkowe wraz ze wzrostem skali działania lotniska.

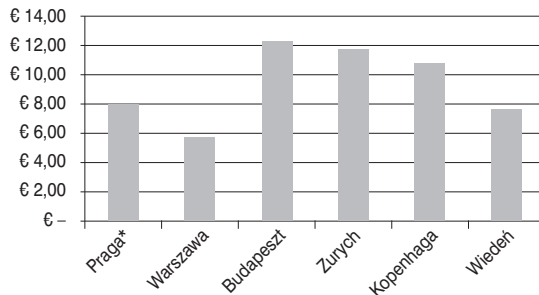
Wykres 12. EBITDA jako % przychodów dla wybranych lotnisk w roku 2010



* dane za 2007 r.

Źródło: raporty roczne.

Wykres 13. EBITDA w przeliczeniu na WLU w roku 2010.



* dane za 2007 r.

Źródło: raporty roczne.

Oprócz wskaźnika procentowego, biorącego pod uwagę koszty i przychody, warto ponownie powrócić do wskaźnika opartego na ilości obsłużonych pasażerów i cargo: WLU. Dzięki temu możemy ocenić, na ile zyskowna jest obsługa naszych klientów.

Podobnie jak wcześniej na pierwsze miejsce wysuwa się lotnisko w Budapeszcie, co jest zapewne spowodowane wysokim udziałem przychodów pozalotniczych. Podobny poziom jest osiągany jeszcze przez lotniska w Zurychu i Kopenhadze – pozostałe mają ten wskaźnik na poziomie poniżej 8 euro na WLU. Jeśli nie ma możliwości wzrostu przychodów przez podniesienie ceny lub liczby klientów, konieczne będzie zajęcie się redukcją kosztów organizacji (por. **Wykres 13**).

5. Zestawienie działalności lotnisk w poszczególnych obszarach

5.1. Obszar własności

W analizowanym okresie większość omawianych lotnisk przechodziło zmiany kapitałowe wpływające na strukturę własności, co więcej, były to działania zmierzające w całkowicie odmiennych kierunkach i oparte na różnych przesłankach. Wśród lotnisk Europy Zachodniej mamy do czynienia z uporządkowaniem struktury własnościowej portów lotniczych przez wyprzedaż udziałów w innych lotniskach (CPH), konsolidacją spółek zależnych lub inwestycjami w porty zagraniczne (ZRH). Bardziej radykalne zmiany dotyczą lotnisk Europy Centralnej, gdzie lotnisko praskie przechodzi proces fuzji z linią lotniczą, a Budapeszt w ciągu sześciu lat od prywatyzacji miał już trzech właścicieli (BAA, Ferrovial, Hochtief), a wkrótce zostanie sprzedany kolejnemu właścicielowi. Jeśli do tych faktów dołożymy dyskusje na temat renacjonalizacji tego lotniska mamy niemal pełną skalę możliwych działań własnościowych. Taka sytuacja może świadczyć o tym, że firmy w oparciu o rzeczywiste dane analizują swoje wcześniejsze decyzje inwestycyjne i szukają optymalizacji wykorzystania zaangażowanego kapitału. Lotniska, mimo że przynoszą wymierne zyski (choćby dyskutowane wcześniej wskaźniki EBITDA), wymagają poważnych nakładów inwestycyjnych, co obniża wskaźniki zwrotu na aktywach, czy na inwestycjach. W związku z tym, firmy developerskie czy też budowlane szukają innych źródeł zysków pozwalających na maksymalizację wskaźników wzrostu. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że częste zmiany właściciela lotniska będą negatywnie wpływać na możliwości rozwoju. Lotnisko jest złożonym organizmem, dla którego sprawnego funkcjonowania konieczna jest współpraca wielu różnych podmiotów. Częste zmiany własności nie sprzyjają budowie zaufania i długoterminowych inwestycji. Na tym tle pozytywnie wyróżnia się PPL ze stabilną strukturą własnościową.

5.2. Marketing i sprzedaż

Większość z analizowanych lotnisk prowadzi bardzo aktywne działania mające na celu pozyskanie nowych przewoźników oraz nowych źródeł przychodu z działalności pozalotniczej. Na tym tle szczególnie wyróżniają się lotniska w Budapeszcie i Kopenhadze. Obydwa porty z sukcesem budują siatkę połączeń, opierając się na zagranicznych liniach lotniczych, obsługują trasy średnio- i długodystansowe. Szczególnie aktywne są linie lotnicze na trasach do rejonu Zatoki Perskiej (Qatar Airlines, Emirates, Gulf Air) oraz na trasach do Chin. Ponadto obydwa porty lotnicze wypracowały interesującą ofertę dla tanich linii lotniczych oraz lotów czarterowych. Posługują się przy tym innowacyjnymi narzędziami, np. internetowym kalkulatorem opłat (Budapeszt) lub rozbudowanymi działaniami promocyjnymi prowadzonymi wspólnie z jednostkami samo-

rządowymi (Kopenhaga). W tym pierwszym przypadku ruch na lotnisku rośnie, mimo trudności jakie przeżywa linia lotnicza MALEV, dla której Budapeszt jest lotniskiem macierzystym. Również lotnisko w Pradze odnotowało sukcesy na tym polu i posiada bezpośrednie połączenie z Dubajem (Emirates) oraz otwarte we wrześniu tego roku połączenie z Abu Dabi (CSA). Na tym tle słabiej wypada Lotnisko Chopina w Warszawie, gdyż nie udało się zbudować siatki nowych połączeń, co więcej zostały one utracone kosztem omawianych wyżej portów.

5.3. Inwestycje infrastrukturalne

W przypadku większości analizowanych lotnisk w okresie do roku 2011 prowadzono inwestycje istotne dla zwiększenia przepustowości, podwyższenia komfortu lub poziomu ochrony środowiska. Do najważniejszych z nich można zaliczyć budowę terminala dla tanich linii w Kopenhadze, rozbudowę terminala 2 w Budapeszcie oraz przygotowania do budowy nowego pasa startowego w Pradze. Jednak oprócz takich inwestycji widać też wyraźnie inwestycje mające na celu zwiększenie przychodów z działalności pozalotniczej – od inwestycji w nowe powierzchnie sklepowe (Kopenhaga, Budapeszt), czy całe centra handlowe (Zurych), aż po inwestycje w powierzchnie magazynowe. Jeśli przyjąć, że posiadamy kompletne informacje na temat przyszłych inwestycji, to widać wyraźnie zmniejszenie ich skali w przyszłości.

5.4. Pozostałe obszary

W przypadku pozostałych obszarów ilość zebranych informacji istotnie różni się w przypadku omawianych portów, uniemożliwiając nawet ich zestawienie. Do widocznych trendów można zaliczyć podejmowane systemowo działania mające na celu obniżenie poziomu hałasu, zmniejszenie emisji CO₂ pochodzącej zarówno z samolotów, jak i infrastruktury lotniskowej, czyli zmniejszenie oddziaływania środowiskowego lotnisk. Zwiększający się poziom świadomości i możliwości egzekwowania roszczeń przez interesariuszy zmusza lotniska do wypracowania mechanizmów uzgadniania planowanych zmian operacyjnych oraz inwestycji. Np. lotnisko w Wiedniu ma wypracowany mechanizm konsultacji z interesariuszami. Z kolei brak zgody mieszkańców utrudniał proces rozbudowy lotniska w Pradze. Ponadto, analizowane lotniska dbają o promocję poprzez udział w konkursach, w których otrzymują wyróżnienia w różnych kategoriach (Kopenhaga, Zurych czy Warszawa).

6. Podsumowanie analiz

Na podstawie przedstawionej analizy można postawić kilka wniosków dotyczących omawianych portów lotniczych. Wyraźnie widać bowiem kilka stosowanych strategii.

- Zarządzający portem w Budapeszcie starają się w pełni wykorzystać posiadane aktywa dla wzrostu przychodów z działalności pozalotniczej, stanowiących blisko 60% całkowitych przychodów lotniska. W połączeniu z ukierunkowaniem strategii na ruch cargo daje to najwyższe wskaźniki w przeliczeniu na WLU.
- Średniej wielkości porty europejskie starają się osiągać ekonomię skali lub też specjalizację, jaką może być połączenie lotniska tradycyjnego z niskokosztowym przeznaczonym dla „tanich linii lotniczych”. Przykładem specjalizacji jest ruch biznesowy w Zurychu, czy próba specjalizacji w lotach międzykontynentalnych, co jest widoczne w statystykach lotniska we Wiedniu, czy też model łączący obsługę tradycyjnych linii z tanimi liniami lotniczymi w Kopenhadze.

- Pozostałe lotniska mają szanse na rozwój, stosując strategie wzrostu organicznego. Na tle omawianych lotnisk osiągają najsłabsze wyniki. Konieczny jest zatem wybór strategii zmieniającej pozycję lotniska na tle konkurencji.

Interesującym czynnikiem jest sytuacja na lotnisku w Budapeszcie, które osiąga dobre wyniki mimo wyraźnej słabości linii MALEV – narodowego przewoźnika Węgier. Są one bowiem rekompensowane przez pozyskiwanie nowych linii oraz rozbudowę przychodów z działalności pozalotniczej.

Dane porównawcze analizowanych lotnisk za r. 2000 zawiera załączona **Tabela 8**.

Tabela 8. Dane porównawcze analizowanych lotnisk w 2010 r.

Pozycja	Praga*	Warszawa	Budapeszt	Zurych	Kopenhaga	Wiedeń
Koszty z wyłączeniem amortyzacji w przeliczeniu na WLU	€ 7,14	€ 11,78	€ 18,68	€ 11,45	€ 8,52	€ 17,41
Amortyzacja w przeliczeniu na WLU	€ 3,47	€ 2,73	€ 1,91	€ 5,12	€ 2,68	€ 3,01
Koszty pracy w przeliczeniu na WLU	€ 3,58	€ 7,29	€ 3,31	€ 4,23	€ 5,18	€ 10,88
Przychody w przeliczeniu na WLU	€ 15,05	€ 17,87	€ 28,30	€ 23,17	€ 17,68	€ 24,39
Przychody z działalności lotniczej w przeliczeniu na WLU	€ 9,40	€ 12,81	€ 11,50	€ 14,45	€ 9,23	€ 11,88
Przychody z działalności pozalotniczej w przeliczeniu na WLU	€ 5,64	€ 5,06	€ 16,80	€ 8,72	€ 8,45	€ 12,51
EBITDA w przeliczeniu na WLU	€ 8,00	€ 5,79	€ 12,29	€ 11,72	€ 10,72	€ 7,68
CAPEX w przeliczeniu na WLU	bd	€ 4,59	bd	€ 11,01	€ 4,23	€ 6,65
EBITDA jak % przychodów (%)	53%	34%	43%	51%	61%	31%
Udział przychodów z działalności pozalotniczej w przychodach całkowitych	37%	28%	59%	38%	48%	51%

* dane za 2007 rok

Źródło: opracowanie własne na podstawie przygotowanych zestawień w oparciu o raporty roczne.

IV. Wnioski z analizy

1. Wnioski natury ogólnej

Przeprowadzona analiza porównawcza miała na celu wskazanie kierunków rozwoju dla Lotniska Chopina w Warszawie. W przypadku niemal każdej metodologii budowy strategii, zaczynając od klasycznego SWOTu i podejścia planistycznego, na szkole „prosty reguł” kończąc¹⁹, konieczne jest uwzględnienie konkurentów i podejmowanych przez nich działań. Są one punktem odniesienia dla realizowanej strategii lub też inspiracją dla strategii przygotowywanych. W tej pierwszej sytuacji, wyniki analizy benchmar-

¹⁹ Zob. K. Oblój, op. cit.

kingowej wskazują na obszary potencjalnych usprawnień, zmian koniecznych do dokonania w organizacji, aby była zdolna podjąć wyzwania konkurencyjne. Jako inspiracja dla przygotowywanych strategii, analiza benchmarkingowa rozszerza spektrum strategicznych możliwości, często ograniczone lokalnym podejściem do biznesu lub uwarunkowaniami zewnętrznymi.

Branża lotnicza, a w szczególności portów lotniczych, rządzi się jednak swoimi własnymi, szczególnymi prawami, które trzeba uwzględnić, dokonując analizy i wnioskowania. Analizując twarde wskaźniki finansowe, należy wskazać na dobrą pozycję lotniska w Wiedniu, choć lotnisko w Budapeszcie, wykorzystując swoją strategię, może poszczycić się lepszymi wskaźnikami w przeliczeniu na WLU. Na przykład wskaźnik zysku przed opodatkowaniem i amortyzacją w roku 2010 w Budapeszcie wynosi 12,29 euro na WLU, a na lotnisku w Wiedniu 7,68 euro. Jest to przykład wskazujący na to, że nawet mniejsze porty lotnicze są w stanie, jeśli uwzględni się miary efektywnościowe, konkurować z większymi. Na tym tle gorzej wypada lotnisko im. Chopina w Warszawie. Z pewnością silną stroną są przychody z działalności lotniczej w przeliczeniu na WLU, czyli wskaźnik mówiący o zdolności generowania przychodów z działalności podstawowej lotniska, ale widać też słabość w postaci niskiej wartości przychodów z działalności pozalotniczej (w przeliczeniu na WLU). Z drugiej jednak strony, wykorzystując lokalizację lotniska można próbować lepiej wykorzystać posiadane aktywa. Dla tego celu konieczne jest wypracowanie jasnej strategii rozwoju i jej konsekwentna realizacja. Dla jej skuteczności natomiast niezbędne jest zrozumienie podstawowych zależności rządzących branżą lotniczą:

Jest to, po pierwsze, branża, w której mamy do czynienia z ogromnymi nakładami – początkowymi, koniecznymi dla funkcjonowania organizacji oraz dalszymi inwestycjami wymaganymi dla sprostania popytowi lub zmieniającym się przepisom, np. ochrony środowiska naturalnego. Każdy z inwestorów, kierujących się rachunkiem ekonomicznym, musi te inwestycje wycenić w podejmowanych przez siebie ryzykach. Aby zilustrować tę tezę posłużymy się wynikami szerszych badań prowadzonych przez Anne Graham²⁰, która wskazuje na postrzeganą wyższą atrakcyjność inwestycji w porty lotnicze w porównaniu do linii lotniczych: 100 największych lotnisk i grup lotnisk w latach 2006/2007 osiągnęło 16% marżę zysku, podczas gdy w przypadku 150 największych linii lotniczych marża ta wynosiła średnio tylko 4%. Niektórzy twierdzą nawet na tej podstawie, że lotniska pobierają nieuzasadnione, wręcz monopolistyczne renty zysku z prowadzonej przez siebie działalności. Anne Graham wskazuje jednak, że dla pełnego obrazu konieczne jest uwzględnienie miar zawierających w sobie miernik nakładów inwestycyjnych, do jakich zalicza zwrot na zainwestowanym kapitale, który porównuje zysk do środków zaangażowanych przez przedsiębiorcę. Na przykład ACI cytuje badania McKinsey'a, z których wynika, iż średni wskaźnik ROCE (Return on Capital Employed) wynosi 10% dla lotnisk a 6% dla linii lotniczych; z bardziej aktualnego badania lotnisk wynika, że wskaźnik ten wynosi jedynie 4,6%, a linie lotnicze nie pokrywają w pełnym stopniu kosztów używanej przez siebie infrastruktury lotniskowej²¹.

Po drugie, jest to branża, w której mamy do czynienia z sytuacją monopolu połączonego z konkurowaniem. Monopol występuje wtedy, gdy w danej lokalizacji lub na danym obszarze działania nie ma innego podmiotu prowadzącego działalność analogiczną do naszej. W związku z tym w większości miast, z wyjątkiem największych

²⁰ Graham, Anne, *Managing Airports: An International Perspective*. Third Edition. Oxford: Butterworth-Heinemann imprint of Elsevier 2008, s. 54.

²¹ Tamże, s. 56.

metropolii, takich jak Londyn czy Paryż w Europie, a Chicago czy Nowy Jork w USA, mamy do czynienia z pojedynczym lotniskiem obsługującym całość rynku pasażerskiego i towarowego. Mogłoby się zatem wydawać, że strategie konkurencyjne nie mają zastosowania do lotnisk. Jest jednak inaczej, gdyż lotniska starają się, w związku z wysokimi nakładami na infrastrukturę, zwiększyć ilość pasażerów, zachęcając linie lotnicze do uruchamiania nowych połączeń z danej lokalizacji. Odbywa się to na dwóch poziomach – połączeń bezpośrednich oraz przejmowania ruchu tranzytowego. W obu sytuacjach, pozycja lotniska zależy w dużej mierze od współpracy z linią lub liniami lotniczymi. Można jeszcze wskazać inny kierunek rozwoju, gdy lotnisko zwiększa ilość ruchu cargo, zachęcając do inwestowania firmy kurierskie.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać, że lokalni konkurenci realizują różne strategie, wykorzystując swoje silne strony lub kooperację ze strategicznym partnerem w postaci linii lotniczej. Co ciekawe, pomimo monopolistycznego charakteru tego rynku, można postawić hipotezę, że strategie lotnisk wpisują się w macierz strategii pozycyjnych Michaela Portera²². Lotnisko w Zurychu stara się realizować strategię zróżnicowania, lotnisko w Kopenhadze strategię lidera kosztowego na szerokim rynku, a lotnisko w Budapeszcie strategię koncentracji na segmencie ruchu towarowego przy równoczesnym wzmocnieniu sieci połączeń. Na pełną ocenę efektów prowadzonych przez konkurentów działań trzeba jeszcze poczekać, ale z pewnością wdrażane przez nie strategie wymagają obserwacji i wprowadzenia działań przez PPL. Nie są to przykłady spełniające wszystkie wymagania narzucone przez Portera, ale mogą stanowić inspirację do dalszych działań mających na celu sformułowanie strategii dla Lotniska Chopina.

Pierwszym z kierunków możliwych działań jest integrowanie działalności operatorów lotniska z linią lotniczą. Integracja taka nie musi oznaczać powstania jednego bytu prawnego, ale zobowiązanie w przypadku procesów prywatyzacji, inwestora do zapewnienia określonej wielkości i struktury ruchu lotniczego. Przykładem jest połączenie lotniska Ruzyně w Pradze z czeskim narodowym przewoźnikiem – CSA – w jedną spółkę. Działanie to budzi kontrowersje z punktu widzenia prawa unijnego. Z punktu widzenia właściciela ma zapewnić większą wartość obu podmiotów, a w szczególności zagwarantować rozwój lotniska, gdyż utrudnia sprowadzenie lotniska tylko do roli portu zasilającego inne lotniska w pasażerów.

Drugim z kierunków działań jest budowa lokalnego portu centralnego (*hub*) zapewniającego możliwości tranzytowe, co jednak wymaga mocnego partnera biznesowego w postaci linii lotniczej. Co więcej, taka strategia jest możliwa po osiągnięciu odpowiedniej skali lotniska, a więc np. w przypadku lotnisk w Wiedniu, Zurychu czy Kopenhadze, gdzie obsługiwanych jest rocznie blisko 20 mln pasażerów. W związku z niejasną sytuacją związaną z PLL LOT S.A. trudno jest liczyć na bardzo sprzyjające warunki dla realizacji tego wariantu w przypadku Lotniska Chopina w Warszawie ograniczone dodatkowo możliwościami rozbudowy. Strategie tego typu można umieścić w klasycznej typologii strategii Portera w obszarze strategii lidera kosztowego lub zróżnicowania, dla których warunkiem koniecznym jest zapewnienie odpowiedniej skali działania.

Trzecim z kierunków działania jest strategia specjalizacji lub – mówiąc językiem strategii – koncentracji, realizowana od przejęcia lotniska w Budapeszcie przez HOCHTIEF AirPort. Oprócz wzmocnienia siatki połączeń pasażerskich właściciel lotniska stawia na rozwój ruchu cargo. Świadczy o tym zarówno rozbudowa terminali cargo i magazynów, jak i rozbudowywanie siatki połączeń. Najmniejszy spośród analizowanych – jeśli cho-

²² Michael Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1994.

dzi o ruch pasażerski – port lotniczy w regionie, obsługuje aż 62 tys. ton cargo rocznie – dla porównania Warszawa obsługuje 32 tys. ton, a największa Praga – 42 tys. ton. Taka strategia jest oparta na lokalizacji i możliwościach rozwoju lotniska, gdzie położone z dala od miasta lotnisko w Budapeszcie ma przewagę nad Lotniskiem Chopina lub lotniskiem w Pradze, które wymaga rozbudowy pasa startowego.

2. Rekomendacje dla lotniska im. Chopina w Warszawie

Z przeprowadzonej analizy porównawczej wynikają następujące wnioski dla przyszłości lotniska im. Chopina w Warszawie.

- Zarówno lotniska stanowiące bezpośrednią, jak i dalszą konkurencję wprowadzają w życie strategię konkurencyjne mające na celu maksymalizację wyników finansowych w krótkiej i dłuższej perspektywie. Konieczne jest zatem dookreślenie strategii konkurencyjnej dla portu lotniczego im. Chopina. Poprzestanie na poszukiwaniu metod podnoszenia efektywności operacyjnej jest niewystarczające dla zapewnienia długofalowego sukcesu firmy. Jeśli bowiem trafne się okażą prognozy Boeinga dotyczące wzrostu liczby połączeń typu *point-to-point* na trasach średnio i długodystansowych, to pojawią się nowe szanse na połączenia. Tylko odpowiednio przygotowana strategia konkurencyjna pozwoli na przejście tego typu połączeń, dla których wielkość rynku lokalnego będzie tylko jednym, a nie jedynym, czy też najważniejszym kryterium wyboru.
- W związku z nasilającą się konkurencją między portami lotniczymi, konieczne jest również zmniejszenie ryzyka funkcjonowania lotniska poprzez dywersyfikację źródeł przychodów. Działania te mogą doprowadzić do zmniejszenia istotności ruchu lotniczego dla wysokości przychodów, ale także zysku (przy wykorzystaniu wskaźnika EBITDA) w przeliczeniu na WLU. Wymagane jest zatem znalezienie takiego wymiaru konkurencyjnego, który pozwoli na wzrost przychodów. Jednym z możliwych działań jest zwiększenie ruchu towarowego. Dla lotniska im. Chopina naturalnym czynnikiem wpływającym na wzrost przychodów mogą być przychody z działalności pozalotniczej.
- Dla znalezienia czynników zapewniających wzrost może być konieczne przeprowadzenie szczegółowej analizy porównawczej z jednym z analizowanych lotnisk. W związku z ograniczonym dostępem do danych trudno jest zebrać porównywalne informacje dla wszystkich analizowanych lotnisk. Stąd rekomendacja zawężenia analizy i bezpośredniego porównania. Ze względu na dostępność danych oraz możliwości rozwoju strategii rekomendowane jest lotnisko w Budapeszcie.

Literatura

- Chan Kim W. i Renée Mauborgne, *Strategia błękitnego oceanu*, MT Biznes, 2007.
- Graham Anne, *Managing Airports: An International Perspective*. Third Edition. Oxford: Butterworth-Heinemann Imprint of Elsevier, 2008.
- Graham Francis, Ian Humphreys, Jackie Fry, *The benchmarking of Airport Performance*, „Journal of Air Transport Management” 2002, nr 8, s. 239–247.
- Obłój Krzysztof, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.
- Porter Michael, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1994.
- Vasigh B., Haririan M., *An Empirical Investigation of Financial and Operational Efficiency Of Private Versus Public Airports*, „Journal of Air Transportation” 2003, vol. 8, nr 1.

Vreedenburgh M.C.L. (1999), *Airport Operational Efficiency*; materiały pokonferencyjne International Civil Aviation Organization Airport Privatization Seminar For The NAM/CAR/SAM Regions, Guatemala City: 13–16 grudnia 1999.

Materiały źródłowe

- „American Airlines first regular New York flight arrives in Budapest.” *Europe Intelligence Wire* 6 Apr. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Budapest Airport sees passenger numbers reaching 8.7m in 2011 – paper.” *Europe Intelligence Wire* 9 May 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Budapest airport SkyCourt wins prize.” *Europe Intelligence Wire* 11 Feb. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Budapest Airport to build new cargo base.” *Europe Intelligence Wire* 9 May 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Budapest-Toronto charter flights to operate this summer.” *Europe Intelligence Wire* 1 Feb. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Chinese suitors seen for Budapest Airport – paper.” *Europe Intelligence Wire* 9 June 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Chinese-owned company wins tender for 74pc stake in Airport Debrecen operator.” *Europe Intelligence Wire* 22 Aug. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Ferihegy Airport passenger numbers fall 4pc in 2009.” *Europe Intelligence Wire* 8 Jan. 2010. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Ferihegy Airport passenger volume rises 6pc yr/yr in January.” *Europe Intelligence Wire* 18 Feb. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „First Edinburgh-Budapest flight lands at Liszt airport.” *Europe Intelligence Wire* 21 Apr. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Fraport, Deutsche Bank fund drop bid for Hochtief[euro](tm)s airports.” *M & A Navigator* 9 Sept. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Government Control Office to complete review of airport operator privatisation by December.” *Europe Intelligence Wire* 2 Aug. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „HNA Group bids for Hochtief airport stakes.” *China Knowledge Newswires* 18 July 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „It’s touchdown for Qatar Airways at its 97th destination.” *Gulf News* [United Arab Emirates] 19 Jan. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Liszt Ferenc Airport passenger volume rises 7pc yr/yr in February.” *Europe Intelligence Wire* 24 Mar. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Liszt Ferenc airport passenger volume rises 8pc yr/yr in April.” *Europe Intelligence Wire* 19 May 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Liszt Ferenc passenger numbers climb 8.3pc in May.” *Europe Intelligence Wire* 16 June 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Liszt Ferenc summer passenger numbers reach pre-crisis levels.” *Europe Intelligence Wire* 15 Sept. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Lufthansa Technik Budapest could build another hangar – paper.” *Europe Intelligence Wire* 17 June 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Malev Cargo moves to different base in 2013.” *Europe Intelligence Wire* 21 July 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „MAV mulling plans for express airport shuttle, central station – paper.” *Europe Intelligence Wire* 19 July 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „New timetable gives Budapest airport bus longer hours, overnight tram on Grand Boulevard.” *Europe Intelligence Wire* 28 Apr. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Passenger numbers at Budapest Liszt Ferenc International Airport climb almost 9pc in March.” *Europe Intelligence Wire* 8 Apr. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Passenger numbers at Liszt Ferenc reach nearly 1m in July.” *Europe Intelligence Wire* 5 Aug. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.

- „Portuguese airline increases number of flights between Budapest and Lisbon.” *Europe Intelligence Wire* 14 Apr. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Qatar Airways Starts Direct, Daily Non-Stop Budapest-Doha Flights.” *Islamic Finance News* [Kuala Lumpur, Malaysia] 15 Sept. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Research and Markets: Hungary Infrastructure Report Q4 2011 Out Now.” *Business Wire* 23 Sept. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „SkyCourt terminal receives first guests at Budapest airport.” *Europe Intelligence Wire* 27 Mar. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „State called option to sell stake in Budapest Airport on Wednesday.” *Europe Intelligence Wire* 17 June 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Three bidders still running for Hochtief airport stakes sale.” *M & A Navigator* 6 Sept. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „Traffic at Budapest international airport hits record high in June.” *Europe Intelligence Wire* 9 July 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „UPDATE – Govt likely to renationalise Liszt Ferenc International Airport – paper (adds teaser).” *Europe Intelligence Wire* 8 June 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „UPDATE – Hungary completes new national air transport strategy (adds details).” *Europe Intelligence Wire* 3 June 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- „UPDATE – Malev to move central offices to Liszt Ferenc Airport, saving EUR 1m annually (adds data).” *Europe Intelligence Wire* 20 Apr. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- Allett, Tom. „Budapest blooms: the introduction of new facilities during Budapest’s spring has raised its international profile. Tom Allett reports.” *Airports International* June 2011: 38+. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- Baza Dale Business Insights Global, Dostęp: 27 września 2011 r.
- Budapest Airport (2006), Budapest Airport’s approach to sustainable aviation. Budapest Airport ZRT Budapest Airport inaugurates HUF 24.4bn passenger hall (adds details).” *Europe Intelligence Wire* 18 Mar. 2011. *Business Insights: Global*. Web. 27 Sep. 2011.
- Copenhagen Airports, Raporty Roczne za lata 2005 – 2010.
- CSA łączy się z Ruzyne, Parkiet, 4 grudnia 2010.
- Gale Business Insights: Global, 2011 Gale Company Intelligence Database, 2011.
- Hungary Tourism Report Q1 2010, Business Monitor International Ltd.
- Hungary Tourism Report Q1 2011 Business Monitor International Ltd.
- Hungary Tourism Report Q2 2010, Business Monitor International Ltd.
- Hungary Tourism Report Q2 2011 Business Monitor International Ltd.
- Hungary Tourism Report Q3 2010 Business Monitor International Ltd.
- Hungary Tourism Report Q3 2011 Business Monitor International Ltd.
- Hungary Tourism Report Q4 2010 Business Monitor International Ltd.
- New runway to help air port sale, Eurobuild Poland, February 1, 2009.
- Prague Airport Privatisation Could Raise 80-100 bln Crowns, January 22, 2008.
- Prague Ruzyne Airport Faces ToughTimes, Centre for Asia Pacific Aviation – News, June 9, 2011.
- Raport roczny Lotniska w Pradze za 2007 rok.
- Skrócony raport roczny Lotniska w Pradze za 2009 rok.
- Strona internetowa Copenhagen Airports: www.cph.dk.
- Strona internetowa portu lotniczego w Pradze: www.prg.aero.
- The Airport Statistics 2007/8.

Spis wykresów

- Wykres 1. Model biznesowy lotnisk w Wielkiej Brytanii na podstawie danych z 21 lotnisk
- Wykres 2. Liczba pasażerów obsłużonych przez port w Budapeszcie (w tys.)
- Wykres 3. Liczba pasażerów obsłużonych przez port w Pradze (w tys.)
- Wykres 4. Liczba operacji lotniczych w porcie w Pradze (w tys.)
- Wykres 5. Liczba pasażerów obsłużonych przez port w Kopenhadze (w tys.)

Wykres 6. Liczba operacji lotniczych w porcie w Kopenhadze (w tys.)

Wykres 7. Dane dotyczące WLU i pasażerów na analizowanych lotniskach w 2010 r.

Wykres 8. Ruch cargo (towarowy) na lotniskach (w tonach metrycznych) w 2010 r.

Wykres 9. Przychody, koszty i amortyzacja w przeliczeniu na WLU w 2010 r.

Wykres 10. Udział przychodów z działalności pozalotniczej w przychodach całkowitych w 2010 r.

Wykres 11. Przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej w przeliczeniu na WLU w 2010 r. (Euro)

Wykres 12. EBITDA jako % przychodów dla wybranych lotnisk w 2010 r.

Wykres 13. EBITDA w przeliczeniu na WLU w 2010 r.

Spis tabel

Tabela 1. Porównanie pierwotnie wybranych portów do porównania (rok 2009)

Tabela 2. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących Lotniska Chopina

Tabela 3. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Budapeszcie

Tabela 4. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Pradze

Tabela 5. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Kopenhadze

Tabela 6. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Zurychu

Tabela 7. Zestawienie najważniejszych informacji dotyczących lotniska w Wiedniu

Tabela 8. Dane porównawcze analizowanych lotnisk w 2010 r.



Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”



Przedsiębiorstwo Państwowe
„Porty Lotnicze”
www.porty-lotnicze.com.pl

Centrum Studiów
Antymonopolowych i Regulacyjnych
www.cars.wz.uw.edu.pl

Książka jest kolejnym efektem podpisanego w 2009 r. przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” i Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego Porozumienia o Współpracy, w którym strony zadeklarowały gotowość współpracy naukowo-badawczej. Książka stanowi publikację raportu z badań realizowanych w 2011 r. wspólnie przez członków Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych oraz pracowników Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty „Lotnicze”, z udziałem przedstawicieli Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Z recenzji wydawniczych:

„Książka stanowi udaną kontynuację publikacji z 2010 r. [...] Prezentowany w niej raport z 2. już projektu badawczego realizowanego w CARS we współpracy nauki z praktyką, zawiera wartościowe analizy i uogólnienia norm prawnych oraz praktyki decyzyjnej i orzeczniczej w zakresie ochrony konkurencji i regulacji lotniskowych w sektorze usług portów lotniczych. Warto podkreślić [...] w szczególności ich użyteczność dla władz publicznych i firm lotniczych. [...]”

(Prof. zw. dr hab. Adam Jaroszyński)

„Rezultaty badań w sektorze usług transportu lotniczego, który charakteryzuje się połączeniem konkurencji i monopolu, stanowią źródło wiedzy dla badaczy i praktyków kształtujących realia działania tego sektora w Polsce. Publikacja tych badań pozwoli na spopularyzowanie dobrych praktyk w dziedzinie regulacji, ochrony konkurencji oraz pomocy publicznej, co ma istotne znaczenie dla poprawnego i zharmonizowanego z Unią Europejską rozwoju transportu lotniczego w Polsce.

Dynamiczny rozwój lotnisk regionalnych w Polsce oraz ambitne plany w tym zakresie tworzą pilną potrzebę wykorzystania wiedzy i doświadczeń płynących w szczególności z rozwiązań stosowanych w UE. Wartością dodaną projektu zrealizowanego w CARS [...] jest współpraca akademików z praktykami z PPL i PAŻP, co niewątpliwie miało wpływ na aktualność doboru tematyki badawczej oraz jakość wykonania badań. Raport jest znakomitym przykładem dobrej współpracy pomiędzy biznesem i nauką, co jest tak bardzo pożądane w naszych realiach.”

(Prof. Pł. dr hab. Anna Fornalczyk)

ISBN 978-83-61276-78-4