

ROZDZIAŁ 3

Finansowanie lotnictwa

3.1. Pojęcia i uwagi ogólne

Prowadzenie działalności polegającej na organizowaniu i zabezpieczaniu żeglugi powietrznej oraz świadczeniu usług lotniczych jest nierozdzielnie związane z uwarunkowaniami finansowymi tej działalności. Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki prawnej finansowania lotnictwa w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Świadczenie usług lotniczych jest działalnością, która niewątpliwie powinna być działalnością przynoszącą zysk ekonomiczny. Zatem zarówno przewoźnicy, jak i podmioty zarządzające lotniskami i zapewniające służby żeglugi powietrznej pobierają różnego rodzaju opłaty, które m.in. umożliwiają prowadzenie i zapewnianie efektywności prowadzonej przez nich działalności. Natomiast państwo jako suweren także wprowadza różnego rodzaju opłaty, których wysokość wpływa często na kondycję finansową zarówno przewoźników lotniczych, jak i zarządzających portami lotniczymi. Dlatego też podejmowane są różnego rodzaju inicjatywy, w tym prawne forsujące instrument konsultacji w zakresie chociażby ustalania opłat.

W ramach Wspólnoty Europejskiej – obecnie Unii Europejskiej przewoźnicy lotniczy, którzy posiadają ważną licencję eksploatacyjną, wydaną przez państwo członkowskie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 roku w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja przekształcona)¹¹⁴, określane są mianem przewoźników unijnych lub wspólnotowych. Mają oni prawo do wykonywania wewnątrzspółnotowych przewozów lotniczych bez konieczności uzyskania jakichkolwiek zezwoleń lub upoważnień, a także bez udostępniania dokumentów, informacji przedstawionych przez organ licencyjny. Wszyscy oni mają obowiązek stosowania jednolitych w całej Unii przepisów

¹¹⁴ Dz.Urz. UE 2008 L293/3.

prawa Unii Europejskiej, przede wszystkim rozporządzeń. Muszą też spełniać określone wymogi zdolności finansowej (dla zachowania standardów bezpieczeństwa i odpowiedzialności). Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek terminowego wdrożenia dyrektyw unijnych dotyczących m.in. opłat pobieranych lub ponoszonych przez omawiane podmioty. Niewdrożenie w terminie dyrektyw może pociągnąć za sobą negatywne skutki prawne, w tym także w ramach odpowiedzialności państwa za naruszenie zobowiązań w ramach postępowania na mocy art. 258–260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Działalność lotnictwa – poza niektórymi służbami – w zasadzie sama się finansuje. Pomoc publiczna w sektorze lotnictwa podlega ograniczeniom. W ramach Unii Europejskiej, wcześniej Wspólnoty, dopuszczona została pomoc państwa – pomoc publiczna skierowana do przewoźników realizujących usługi użyteczności publicznej. Pomocy domagają się też przewoźnicy „niskokosztowi” – w tym zakresie opinie są jednak ciągle podzielone (bardziej szczegółowo w dalszej części rozdziału). Odrębnym zagadnieniem jest finansowanie infrastruktury lotniskowej.

Finansowanie lotnictwa cywilnego w Unii Europejskiej stanowi przedmiot regulacji dotyczącej zarówno przewoźników lotniczych, jak i zarządzających portami lotniczymi, a także organów państwowych zabezpieczających lotnictwo.

Z wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa finansowego wynika, że jego zakres i charakterystyka mogą być określone w różny sposób. W pracy tej, obejmującej problemy prawno-finansowe zróżnicowanego zakresu działalności lotnictwa, badania koncentrują się – bez głębszej analizy ogólnych pojęć i zasad prawa finansowego – na szczególnych zasadach odnoszących się kolejno do omawianych w części II sfer działalności lotniczej. Chodzi w szczególności o źródła finansowania i finansowe obciążenia w określonych sferach tej działalności – publicznej i prywatnej – oraz wzajemnych zobowiązań i problemów finansowych.

3.2. Źródła finansowania lotnictwa określone i ograniczane przez prawo

Źródłami finansowania podmiotów działających w lotnictwie cywilnym w ramach Unii Europejskiej są następujące środki:

- 1) środki z instytucji i układów międzynarodowych, w szczególności unijnych,
- 2) krajowe środki publiczne,
- 3) opłaty na pokrycie kosztów administracji, infrastruktury i służb żeglugi powietrznej, które w gospodarce rynkowej powinny mieć decydujące znaczenie,
- 4) wpływy z działalności rynkowej przedsiębiorstw lotniczych.

3.2.1. Środki z instytucji i układów międzynarodowych

Szczególne znaczenie dla omawianej problematyki mają postanowienia konwencji chicagowskiej określające przypadki, kiedy państwa członkowskie ICAO mogą przyjąć na siebie pokrycie wszelkich kosztów wynikających z wykonania porozumienia zawartego pomiędzy państwem członkowskim a Radą ICAO w zakresie wykonania zaleceń. Chodzi tu o sytuacje, gdy Rada jest zadania, że: „(...) porty lotnicze lub inne udogodnienia dla żeglugi powietrznej któregoś z Umawiających się Państw ze służbą radiową i meteorologiczną włącznie nie są według rozsądnej oceny wystarczające do bezpiecznej, regularnej, wydajnej i ekonomicznej eksploatacji istniejących lub projektowanych międzynarodowych służb powietrznych, powinna ona przeprowadzić konsultacje z Państwem bezpośrednio zainteresowanym i z innymi Państwami zainteresowanymi celem znalezienia środków zaradczych w danej sytuacji (...)”. Może ona w tej sytuacji czynić zalecenia, które Państwo ma obowiązek wykonać. W innych przypadkach Rada może na życzenie danego Państwa wyrazić zgodę na całościowe lub częściowe pokrycie kosztów.

Konwencja chicagowska dopuszcza także ustalenie przez Radę „słusznych i umiarkowanych opłat” za korzystanie z udogodnień polegających na urządzeniu, zapewnieniu obsługi, utrzymaniu i administracji wszystkich lub niektórych portów lotniczych lub innych udogodnień dla żeglugi powietrznej ze służbą radiową i meteorologiczną włącznie – potrzebnych do zapewnienia bezpiecznej, regularnej, wydajnej i ekonomicznej eksploatacji międzynarodowych służb powietrznych innych państw stron konwencji chicagowskiej. Zaznaczyć należy, iż wówczas gdy dochodzi do urządzania udogodnień finansowych w całości lub w części przez Radę na życzenie Umawiającego się Państwa musi ono wówczas, gdy niezbędne są odpowiednie tereny, bądź samo zapewnić potrzebne tereny, bądź ułatwić ich używanie przez Radę na słusznych i umiarkowanych warunkach. Z art. 73 wynika, że Rada może pokrywać bieżące wydatki na cele przedstawione w omawianym podrozdziale z ogólnych funduszy organizacji. Obciążenia z tytułu utworzenia funduszu kapitałnego niezbędnego dla omawianych celów są rozkładane przez Radę według uzgodnionych uprzednio proporcji i na odpowiednie okresy czasu pomiędzy Umawiające się Państwa, które wyraziły na to zgodę, a których linie lotnicze korzystają z danych udogodnień. Konwencja chicagowska dopuszcza rozłożenie przez Radę pomiędzy Państwa, które wyrażą na to zgodę, obciążenia z tytułu niezbędnego funduszu.

Wówczas gdy Rada wykląda fundusze albo urządza w całości lub części porty lotnicze lub inne udogodnienia na życzenie Umawiającego się Państwa, czyni to w zgodzie z zawartym porozumieniem. Porozumienie może przewidywać za zgodą Państwa:

- 1) pomoc techniczną w zakresie nadzoru i eksploatacji portów lotniczych oraz innych udogodnień,
- 2) pokrycie z wpływów z eksploatacji wspomnianych portów lotniczych i innych udogodnień kosztów eksploatacji oraz odsetek i rat amortyzacyjnych.

Istnieje możliwość uwolnienia się przez Państwo od przyjętego zobowiązania wynikającego z zawartego z Radą porozumienia na mocy art. 70 konwencji chicagowskiej. W takim przypadku takie Państwo ma prawo przejąć porty lotnicze lub inne udogodnienia urządzone przez Radę. Jednak ciąży na nim obowiązek uiszczenia kwoty ustalonej przez Radę. W przypadku gdy Państwo uważa ustaloną przez Radę kwotę za nieodpowiednią, ma prawo wnieść odwołanie do Zgromadzenia, któremu przysługuje prawo zmiany lub zatwierdzenia decyzji Rady. Zgodnie z art. 76 Rada ma obowiązek dokonania zwrotu funduszy uzyskanych ze:

- 1) spłaty dokonanej zgodnie z art. 75,
- 2) wpływów otrzymanych w myśl postanowienia art. 74 tytułem odsetek i rat amortyzacyjnych w przypadku uprzedniego wyłożenia funduszy przez Państwo zgodnie z art. 73.

Zwrot następuje proporcjonalnie do wkładów ustalonych pierwotnie dla każdego z nich przez Radę.

Środki na finansowanie działalności lotnictwa mają też pochodzić z Unii Europejskiej w ramach programów pomocowych, o których mowa w następujących rozdziałach.

3.2.2. Krajowe środki publiczne (dotacje, subwencje, dopłaty do służb użyteczności publicznej)

Przedmiot finansowania lotnictwa jest nieodłącznie związany z problematyką gospodarowania środkami publicznymi – środkami, którymi „(...) organy władzy publicznej i podległe im jednostki organizacyjne dysponują w celu wykonywania zadań publicznych”¹¹⁵. Pojęcie gospodarowania środkami publicznymi jest rozmaicie definiowane w doktrynie. Elżbieta Chojna-Duch wiąże gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi z operacjami finansowymi (procesy, czynności, przelewy, przenoszenia), którym przypisuje następujące cechy:

- 1) wielorakie,
- 2) częstotliwe,

¹¹⁵ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2007, s. 13.

- 3) nieustanne,
- 4) zawsze o dwustronnym charakterze.

Wskazuje także, iż publiczne operacje finansowe: „(...) można zaliczyć co najmniej do jednego z następujących rodzajów tych operacji:

- 1) gromadzenie dochodów,
- 2) dokonywanie wydatków,
- 3) zarządzanie przepływami przychodów i rozchodów,
- 4) zarządzanie długiem publicznym, w tym finansowanie deficytów budżetów podmiotów sektora publicznego i zaciągnięcie zobowiązań angażujących środki publiczne”¹¹⁶.

Dalej dodaje także, iż: „W związku z rozbudowaniem relacji finansowych z Unią Europejską do operacji finansowych należą także szczególne rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej”. Natomiast Alina Majchrzycka-Guzowska używa określenia gospodarka finansowa, które definiuje jako: „(...) działalność polegającą na tworzeniu, gromadzeniu, dzieleniu, i wydatkowaniu zasobów pieniężnych. Można więc mówić o gospodarce finansowej państwa bądź innych podmiotów, np. gospodarce finansowej przedsiębiorstw, instytucji ubezpieczeniowej, budżetu banku”. Profesor dokonuje jednocześnie podziału metod tworzenia, gromadzenia i dzielenia zasobów pieniężnych w gospodarce finansowej na bezzwrotną i zwrotną¹¹⁷. Zbigniew Ofiarski słusznie stwierdza, iż: „Uniknięcie ewentualnych negatywnych konsekwencji, związanych z niewłaściwym wykonywaniem procesów składających się na finanse publiczne możliwe jest przy zachowaniu prawidłowej kwalifikacji różnych środków do zbiorczej kategorii „środków publicznych”. Określone procesy będą ujmowane w kategorii „finanse publiczne” wyłącznie wtedy, gdy związane są z gromadzeniem i rozdysponowywaniem jakichkolwiek środków”. Profesor wskazuje jednocześnie, iż: „Zgodnie z postanowieniami art. 5. U FinPubl środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu – EFTA (tzn. środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, środki pochodzące z funduszy strukturalnych, funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, środki Europejskiego

¹¹⁶ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 10.

¹¹⁷ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 15–21.

Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Seksja Gwarancji”, Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego);

- 3) inne środki przychodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- 4) przychody budżetu państwa i budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych oraz innych operacji finansowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów;
- 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł¹¹⁸.

Alina Majchrzycka-Guzowska wskazuje podział dochodów publicznych, który przedstawia się następująco:

- „1) daniny publiczne, do których zalicza się podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
- 2) inne dochody należne, na podstawie odrębnych ustaw, budżetowi państwa, jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym jednostkom sektora finansów publicznych;
- 3) wpływ ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
- 4) dochody z minia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
- 5) spadki, zapisy, darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
- 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;

¹¹⁸ Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 3–7.

- 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
- 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a i b ustawy o finansach publicznych;
- 9) inne dochody należne jednostkom sektora finansów publicznych określone w odrębnych przepisach lub umowach międzynarodowych”.

Profesor dodaje jeszcze: „Finansami publicznymi można zatem nazwać procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, finansowaniem deficytu, zaciąganiem zobowiązań, zarządzaniem długiem publicznym, zarządzaniem środkami publicznymi, a także rozliczaniem z budżetem Unii Europejskiej”¹¹⁹.

Niewątpliwie biorąc pod uwagę przedstawione wyżej definicje, można stwierdzić, iż do krajowych środków publicznych, które stanowią źródło finansowania lotnictwa w Polsce, należy zaliczyć:

- 1) dotacje,
- 2) subwencje,
- 3) dopłaty do służb użyteczności publicznej realizowanych przez przewoźników lotniczych lub przez zarządy lotnisk.

W Polsce źródła finansowania lotnictwa ograniczane są przez przepisy prawa UE i prawa krajowego. Zwłaszcza w zakresie pomocy państwa przedsiębiorstwom lotniczym.

Ograniczenie pomocy państwa – pomocy publicznej

Pewne ograniczenia pomocy publicznej, wprowadzone przez GATS przejściowo, nie obowiązują w sektorze transportu lotniczego.

W transporcie lotniczym w Unii Europejskiej istnieje – z określonymi wyjątkami – zakaz udzielania pomocy państwowej¹²⁰. Podstawowym aktem prawa

¹¹⁹ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 12–15, zobacz także: B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Murawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 45–49. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 32–44.

¹²⁰ Zob.: M. Żylicz, *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 133–134 oraz I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym, prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego LIBER, Warszawa 2002, s. 315 i nast., A. Kunert-Diallo, *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję*, [w:] M. Żylicz (red.), *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski*

Unii Europejskiej regulującym pomoc państwa jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a dokładnie art. 107, 108, 109, z których to przepisów wynika zasada zakazu udzielania pomocy przez państwo.

Na uwagę zasługuje także Informacja Komisji 94/C 350/07 z 10 grudnia 1994 roku na temat: „Zastosowanie art. 92 i 93 Traktatu WE oraz 61 Umowy EEA o pomocy państwa w sektorze transportu lotniczego – wytyczne”¹²¹, która określa wyjątki od tej zasady.

Z kolei w zakresie problematyki konkurencji¹²² w ramach Wspólnego Rynku obowiązki kształtuje m.in. dyrektywa Komisji nr 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 roku w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw¹²³.

Pomoc finansowa w branży lotniczej udzielna przez państwo w określonych wyjątkowych przypadkach rozciąga się zarówno na przewoźników lotniczych¹²⁴, ale także podmioty zarządzające infrastrukturą lotniczą¹²⁵. Udzielanie pomocy przewoźnikom lotniczym budzi wiele obaw, wątpliwości ze strony Komisji w zakresie skutków tej pomocy w aspekcie konkurencji w ramach Wspólnego Rynku. Szczegółowo na ten temat w dalszej części pracy (5.6.1).

Pomoc w ramach programów unijnych może wymagać współfinansowania ze środków krajowych. Przepisy prawa polskiego – ustawa Prawo lotnicze wskazują kompetencje Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego do udzielenia dotacji celowej na dofinansowanie zakupu sprzętu i urządzeń niezbędnych dla zapewnienia

w związku z członkostwem w Unii Europejskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Radom 2004, s. 79–107, także A. Kunert-Diallo, *Zasady pomocy finansowej dla portów regionalnych i na rozpoczęcie działalności przewoźników lotniczych*, [w:] M. Żylicz (red.), *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Radom 2005, s. 93–107.

¹²¹ Wytyczne Komisji z dnia 10 grudnia 1994 roku co do zastosowania art. 92 i 94 Traktatu oraz art. 61 Umowy o Europejskiej Strefie Ekonomicznej (EEA) do pomocy państwowej w sektorze lotnictwa (Dz.Urz. WE 1994, C350/5).

¹²² Zob.: Z. Brodecki (red.), *Konkurencja*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004; B. Michalski, *Międzynarodowa koordynacja polityki konkurencji*, Difin, Warszawa 2009; M.E. Porter, *Porter w konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001; A. Ząbłocka, *Polityka konkurencji Unii Europejskiej wobec koncentracji przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008; T. Korbutowicz, *Polityka konkurencji Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1962–1997*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

¹²³ Dz.Urz. UE 2006, nr L 318/17.

¹²⁴ Państwa udzieliły już pomocy m.in. następującym przewoźnikom: Ryanair, Air France, TAP, Alitalia, Olompic, Sabena itd.

¹²⁵ Zob.: Sprawa C – 343/95, Cali i Figli przeciwko Servizi Ecologici Porto di Genova, Sprawa C – 280/00, Altmark Trans przeciwko Regierungsprasidium Magdeburg.

bezpieczeństwa działalności lotniczej i realizacji nadzoru. Ustawa ogranicza jednak krąg uprawnionych do podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych. Ustawa wyraźnie wskazuje, iż może być ona udzielona jedynie na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji w formie dotacji celowej (art. 22b).

Ustawa Prawo lotnicze zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowych warunków i trybu oraz kryteriów rozdziału środków budżetowych przeznaczonych na dofinansowanie:
 - a) zakupu sprzętu i urządzeń niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności lotniczej i realizacji nadzoru w tym zakresie, o którym mowa w art. 22 b,
 - b) obowiązku użyteczności publicznej, o którym mowa w art. 183 i 197;
- 2) dokumentów, które należy dołączyć do wniosku o dofinansowanie;
- 3) terminów składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie;
- 4) wzoru wniosku o dofinansowanie;
- 5) szczegółowych warunków i trybu przekazywania i rozliczania dofinansowania.

Z tym, że powinien on uwzględnić:

- 1) zasady udzielania pomocy publicznej w Polsce,
- 2) zasady udzielania i rozliczania dotacji oraz
- 3) przepisy międzynarodowe dotyczące pomocy publicznej,
- 4) przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące pomocy publicznej (art. 22c).

Obecnie obowiązuje Rozporządzenie z dnia 3 sierpnia 2012 roku Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie dofinansowania sprzętu i urządzeń niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności lotniczej i realizacji nadzoru w tym zakresie¹²⁶.

Środki pomocy publicznej mogą też być przekazywane na zasadach współfinansowania działalności objętej obowiązkiem użyteczności publicznej. W prawie Unii Europejskiej mianowicie w rozporządzeniu nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 roku w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie wspólnoty¹²⁷, art. 16 określa się je jako zabezpieczenia służby publicznej (*public service obligation*) w odniesieniu do usług przewoźników lotniczych. Polskie Prawo lotnicze o dofinansowaniu działalności objętej obowiązkiem użyteczności publicznej stosuje się nie tylko do portów lotniczych (art. 183), ale również w odniesieniu do przewoźników (art. 197), o czym mowa w rozdziałach 6 i 9.

¹²⁶ Dz.U. 2012, poz. 904.

¹²⁷ Dz.Urz. UE 2008, nr L293/3.

Zgodnie z odrębnymi przepisami Unii Europejskiej (rozporządzenie 1008/2008) dopuszcza się również dofinansowanie ze środków państwowych – publicznych usług transportu lotniczego na zasadach obowiązku służby publicznej. W polskim Prawie lotniczym mówi się o takim obowiązku użyteczności publicznej (art. 197). Podobne rozwiązanie przewiduje też polskie Prawo lotnicze dla zarządów lotnisk (art. 183). Problematykę tę omawia się w rozdziałach części II.

3.2.3. Opłaty na pokrycie kosztów administracji, infrastruktury i służb żeglugi powietrznej

Opłaty określane urzędowo lub też według ustawowych reguł, obciążające działalność lotniczą (głównie, chociaż nie tylko przewoźników lotniczych), mają na ogół na celu – z wyjątkiem celów fiskalnych – pokrycie kosztów administracji infrastruktury i służb żeglugi powietrznej, ewentualnie też służb pomocniczych organizowanych przez państwo lub na zlecenie i pod kontrolą państwa.

W międzynarodowym prawie (art. 15 konwencji chicagowskiej) zawarte są postanowienia mające zapewnić niedyskryminowanie „flag” statków powietrznych korzystających z lotnisk i udogodnień dla żeglugi powietrznej udostępnionych na terytorium każdego umawiającego się państwa. Przewiduje się też możliwość odrębnych rozliczeń finansowych w ramach zawieranych przez państwa porozumień regionalnych, takich jak porozumienia o stacjach z urządzeniami radionawigacji na Atlantyku Płn. Wytoczne „miękkiego prawa”, dotyczące stosowania opłat lotniskowych i nawigacyjnych, ujęte zostały w odrębnych dokumentach ICAO.

Na płaszczyźnie regionalnej konkretne i szczegółowe regulacje dotyczące opłat i rozliczeń z tytułu korzystania ze służb żeglugi powietrznej przyjęły państwa tworzące system Eurocontrol jeszcze przed przyjęciem tych spraw (łącznie z działalnością Eurocontrol) przez Unię Europejską. W prawie UE znalazły się również szczegółowe postanowienia dotyczące ustalania i pobierania w państwach członkowskich opłat lotniskowych i nawigacyjnych.

Mając na uwadze zobowiązania i wytyczne przyjęte w tych sprawach w ramach ICAO, a także skonkretyzowane zobowiązania w ramach Unii Europejskiej (w tym Eurocontrol), poszczególne państwa wydają w tych sprawach szczegółowe przepisy uwzględniające m.in. poziom kosztów działalności lotnisk oraz urządzeń i służb żeglugi powietrznej, których pokrycie ma być zapewnione przez korzystające z nich podmioty, w szczególności przez operatorów statków powietrznych i przewoźników lotniczych. Pobierane są też opłaty na pokrycie kosztów czynności administracji i nadzoru lotniczego. Państwa mają w zasadzie prawo, chociaż w czasem ograniczone, określania zasad liczenia kosztów mających

znaleźć pokrycie w opłatach ustalanych i zatwierdzanych według zasad przyjętych przez prawo. Tak na przykład w prawie polskim, uwzględniającym w zasadzie przepisy i zobowiązania międzynarodowe, znajdujemy przepisy przewidujące wpłaty określonej części środków pochodzących z opłat nawigacyjnych pobieranych przez właściwą agencję (PAŻP) na rachunek Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) na pokrycie kosztów ponoszonych przez ULC z tytułu współuczestniczenia w tworzeniu czy też nadzorowaniu działalności służb zleconych PAŻP.

Od regulacji powyższych należy odróżnić przepisy przyjmowane w celu uregulowania cen (taryf) w zakresie usług przewozu lotniczego czy innych usług, np. lotniskowych, agencyjnych, rezerwacyjnych przez przedsiębiorstwa działające na rynku, poddanych w zasadzie zasadom konkurencji.

Szczegółowe przepisy dotyczące opłat pobieranych od uczestników rynku w sektorze lotnictwa omówione są w części II niniejszej pracy – rozdział 5–7.

3.2.4. Wpływy z działalności rynkowej przedsiębiorstw lotniczych

W gospodarce rynkowej zakłada się, że działalność przedsiębiorstw lotniczych, eksploatujących statki powietrzne w szczególności do wykonywania usług transportowych, finansowana jest z dochodów ze sprzedaży ich usług na rynkach krajowych lub też międzynarodowych. Omówione wyżej środki z pomocy ze strony instytucji międzynarodowych i krajowej pomocy publicznej zasilają przedsiębiorców lotniczych w niezwykle ograniczonym zakresie, zaś nakładane lub sankcjonowane przez państwa opłaty i inne obciążenia oznaczają – poza celami fiskalnymi – przerzucanie w poczet kosztów działalności przedsiębiorstw, kosztów administracji, infrastruktury lotniczej i usług zabezpieczających żeglugę powietrzną oraz innych „kosztów zewnętrznych”. Zasadniczym źródłem finansowania działalności przedsiębiorstw lotniczych są środki własne – nadwyżki finansowe z ich działalności.

Działalność gospodarcza w sektorze lotnictwa podlega ogólnym zasadom rynkowym i przepisom prawa gospodarczego, zakładającego samofinansowanie takiej działalności. Nie wyklucza się przy tym zaangażowania także samego państwa jako inwestora – czy to prowadzącego przedsiębiorstwo z kapitałem państwowym, czy też w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Programy dotyczące tych zagadnień finansowania działalności lotniczej zawarte są w odpowiednich rozdziałach II części mojej pracy, w szczególności w rozdziale 9 dotyczącym usług transportu lotniczego. Tam też omówione są prawne regulacje dotyczące angażowania kapitału obcego (zagranicznego) w działalność lotniczą.

Nie wchodząc w ogólną problematykę prawa finansowego, szczególne uregulowania prawne mające znaczenie dla finansowania tej działalności w lotnictwie

omawia się w odpowiednich rozdziałach części II niniejszej pracy. W tym rozdziale wypada jednak przedstawić pewne ogólne uwarunkowania ekonomiczno-prawne działalności lotnictwa i znajdujące odbicie w szczegółowych omawianych dalej regulacjach.

3.3. Ogólne ekonomiczno-prawne uwarunkowania działalności i finansowania lotnictwa

W globalizującej się gospodarce, a zwłaszcza w integrującej się gospodarce europejskiej, zbadać należy pewne ważne zjawiska i tendencje, mające bezpośredni wpływ na szczególne rozwiązania w sferze finansowania lotnictwa. Analiza treści i ewolucji postanowień zawartych w aktach prawa międzynarodowego, w tym unijnego oraz krajowego, pozwala na następujące stwierdzenia:

A. Umocnianie roli i współpracy państw w zakresie zapewniania bezpieczeństwa żeglugi powietrznej przy jednoczesnym wycofaniu się państw z lotniczej działalności rynkowej.

W ramach systemu ICAO, a także Unii Europejskiej (EASA, SES), państwa stale doskonalą regulacje i kontrolę w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa.

Coraz mniejszy jest natomiast udział państw w przedsiębiorstwach lotniczych, coraz częściej też infrastruktura lotniskowa organizowana jest udziałem kapitału prywatnego. Partnerstwo publiczno-prywatne lub nawet zlecenie określonych służb podmiotom prywatnym pojawia się w zakresie służb żeglugi powietrznej (ruchu lotniczego). Przeważająca część rynku transportu lotniczego i innych usług lotniczych przechodzi w gestie kapitału prywatnego.

B. Coraz szersze otwieranie rynku transportu lotniczego.

Wykonywanie usług lotniczych stanowiło w XX wieku jedną z najbardziej uregulowanych dziedzin gospodarki, poddanej restryktywnym umowom międzynarodowym oraz systemom koncesji i zezwoleń krajowych. Jakkolwiek powszechnie obowiązujący reżim całkowitej i wyłącznej suwerenności państw w przestrzeni powietrznej jest zasadą, a tzw. „wolności lotnicze” stanowią w gruncie rzeczy tylko wyjątki od restryktywnego reżimu chicagowsko-bilateralnego, wzrasta jednak liczba międzynarodowych umów „otwartego nieba”. Przewidziana w GATS liberalizacja usług lotniczych w skali światowej ulegała zahamowaniu. Natomiast wymieni tu należy całkowitą liberalizację dostępu do rynku transportu lotniczego w ramach Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich. W ramach unijnego systemu dostęp do rynku zależy jedynie od uzyskania licencji i certyfikacji uwarunkowanego spełnieniem przez dany podmiot jednolitych standardów

bezpieczeństwa operacji lotniczych i zdolności finansowej, mającej też gwarantować spełnienie tych standardów. Poza tym dostęp do rynku w ramach unijnego systemu jest całkowicie otwarty.

C. Zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność („narodowość”), własność, efektywną kontrolę czy indywidualność przedsiębiorstwa.

Ze wspomnianym dostępem do rynku wiąże się zasada niedyskryminacji (równego traktowania) przedsiębiorstw, przede wszystkim krajowych z czasem także obcych, w dostępie do rynku oraz w korzystaniu z różnych praw – w przypadku obcych przedsiębiorstw formuły najwyższego uprzywilejowania lub też nawet traktowania narodowego (identycznego traktowania przedsiębiorstw krajowych).

W reżimie chicagowsko-bilateralnym uprawnienia takie były ograniczane, a zasada równego traktowania ograniczana była do warunków korzystania z udogodnień dla żeglugi powietrznej i powoli znajdowała miejsce w liberalizujących się umowach dotyczących „wolności lotniczych”. Kryterium dyskryminacji związane jest z przynależnością państwową (obywatelstwem) podmiotów posiadających przeważającą część własności i efektywną kontrolę przedsiębiorstwa. Problemy te wyeliminowano w Unii Europejskiej, w której pełny dostęp do całego unijnego rynku przyznano wszystkim przewoźnikom lotniczym Wspólnoty, posiadającym licencję któregośkolwiek z państw członkowskich. Przy czym warunkiem uzyskania licencji jest, by większościowy udział i efektywna kontrola przedsiębiorstwa należały do podmiotów wspólnotowych (niekoniecznie z państwa udzielającego licencji). Postanowienia mające zapewnić niedyskryminację (równe traktowanie) znajdujemy też w krajach unijnych, w przedsięwzięciach dotyczących różnych usług pomocniczych, jak agencje sprzedaży, usługi techniczne i handling lotniskowy, oraz, jak już była o tym mowa (nie tylko w Unii Europejskiej) – w zakresie udostępniania udogodnień dla żeglugi powietrznej oraz opłat i innych obciążeń na rzecz służb publicznych i podlegających regulacji i kontroli państwowej.

D. Ochrona wolnej i niezakłóconej konkurencji.

Na całość omawianych ogólnych ekonomiczno-prawnych uwarunkowań działalności (i finansowania) lotnictwa składa się również cały zespół norm prawa konkurencji. Aby funkcjonowała ona w sposób niezakłócony, niezniekształcony i nienadużywany, ustala się odpowiednie zabezpieczenia. Dotyczą one zwalczania monopolu, nadmiernej koncentracji, ograniczania pomocy publicznej zakłócającej prawidłową konkurencję, a także zakazu porozumień i uzgodnionych praktyk godzących w zasady konkurencji (jak z umowy cenowe i dotyczące podziału rynków).

Wielostronne międzynarodowe umowy lotnicze nie odnoszą się do zagadnień konkurencji. Globalne regulacje w omawianym zakresie, zawarte w układzie

GATS zgodnie z postanowieniem odpowiedniego załącznika tego układu, nie dotyczą podstawowego zakresu lotniczych „praw przewozowych” (*traffic rights*). Działania ICAO ograniczone były do studiów i opracowania pewnych rozwiązań wzorcowych, zaś dwustronne umowy lotnicze normują te zagadnienia jedynie fragmentarycznie, nieco szerzej w umowach „otwartego nieba”. W pełnym zakresie zagadnienia konkurencji uregulowane zostały w prawie Unii Europejskiej. Ogólne zasady prawa unijnego – traktatowego pochodnego – dotyczącego konkurencji mają zastosowanie także w odniesieniu do transportu lotniczego, z nieznanymi szczególnymi uzupełnieniami. Tak więc:

- 1) w odniesieniu do koncentracji przedsiębiorstw i nadużywania dominującej pozycji na rynku stosuje się w postępowaniu Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości ogólne zasady prawa unijnego;
- 2) podobnie ogólne zasady prawa unijnego stosuje się w zakresie ograniczania pomocy publicznej (z pewnymi szczególnymi postanowieniami dopuszczającymi wspomaganie przedsiębiorstw działających na zasadzie zobowiązań służby publicznej zgodnie z rozporządzeniem nr 1008/2008 (*public service obligation*). Ogólne wytyczne Komisji Europejskiej w tym zakresie zawarto w informacji nr 94/C356/07;
- 3) zastosowanie traktatowych zasad prawa konkurencji w zakresie porozumień i praktyk rynkowych w transporcie lotniczym uzupełniono w kolejnych „pakietach liberalizacyjnych”, w rozporządzeniach nr 3975/97 i 3976/97, stopniowo zawężanych i ostatecznie uchylonych. Pozostało rozporządzenie nr 487/2000, z odpowiednią delegacją dla Komisji Europejskiej.

Niezależnie od tych ogólnych uregulowań postanowienia dyktowane potrzebami ochrony konkurencji (i niedyskryminacji) znajdują się w licznych aktach prawa unijnego normujących działalność różnych służb i usług lotniczych. Artykuł 203 polskiego Prawa lotniczego stanowi, iż: „Do przewozu lotniczego stosuje się przepisy o ochronie konkurencji i konsumentów, z wyjątkiem spraw uregulowanych inaczej w ustawie oraz w umowach i w przepisach międzynarodowych.

Dozwolone są umowy, decyzje i inne praktyki przewoźników lotniczych warunkujące korzystanie z praw przewozowych przyznanych przewoźnikom lotniczym w międzynarodowych umowach o transporcie lotniczym lub przyznanych polskim przewoźnikom przez obce państwa”.

E. Wolność ustalania cen usług rynkowych.

Przedsiębiorstwom wykonującym usługi transportu i inne usługi lotnicze pozostawia się swobodę ustalania cen usług z coraz mniejszymi ograniczeniami, dyktowanymi w UE interesem konsumenta.

F. Wyrównanie szkód i ochrona interesów poszkodowanych w związku z działalnością lotnictwa oraz ochrona konsumentów usług lotniczych.

W związku z działalnością lotnictwa powstają zagrożenia dla otoczenia, a także dla interesów osób korzystających z usług lotniczych. Współczesne prawo lotnicze – poza stwarzaniem warunków poprawy bezpieczeństwa lotnictwa i zmniejszania zagrożeń dla otoczenia – w coraz szerszym zakresie zmierza do realizacji następujących celów:

- 1) kompensowania szkód wyrządzanych przez operacje lotnicze środowisku, w szczególności w postaci obciążających lotnictwo opłat i kar za naruszanie ustalonych standardów (dotyczących hałasu czy też emisji), ewentualnie dopuszczania indywidualnych roszczeń odszkodowawczych;
- 2) ustalenia zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone osobom trzecim przez operacje statków powietrznych lub operacje różnych służb i usług, oraz szkody związane z przewozem lotniczym. Wskazać przy tym należy ogólne tendencje do zaostrzania zasad odpowiedzialności ustalania racjonalnych wzrastających limitów odszkodowań ryczałtowych. Równolegle ustanawiane są wymagania dotyczące zdolności finansowej operatorów i przewoźników oraz dotyczące ubezpieczenia odpowiedzialności lub innych zabezpieczeń finansowych;
- 3) ustalenie także innych zasad ochrony konsumentów usług transportu lotniczego, z odpowiednimi sankcjami, także finansowymi¹²⁸.

G. Konkluzja.

Przedstawiona w I części pracy charakterystyka zjawisk, tendencji, instytucji i zasad prawa, składających się na całość uwarunkowań w zakresie polityki, ekonomiki i prawa w sektorze lotnictwa, stanowi w pewnym sensie tło dla prezentacji szczegółowych zagadnień i regulacji prawno-finansowych w kolejnych rozdziałach II części. Celem badania autorki jest m.in. dokonanie oceny, czy i w jakim zakresie te szczególne uregulowania, zwłaszcza wynikające z prawa Unii Europejskiej, a wdrożone w prawie polskim, odpowiadają powyższemu celom i tendencjom.

¹²⁸ Zob.: E. Jasiuk, *Międzynarodowo-prawna ochrona praw turystów lotniczych*, praca doktorska, Warszawa 2008.