

Rozdział I. Wprowadzenie.

Zagadnienia ogólne

§ 1. Tło historycznego rozwoju prawa lotniczego

Historia lotnictwa rozpoczyna się w 1903 r. Bracia *Orvill* i *Wilbur Wright* po raz pierwszy w historii wzbili się w powietrze w maszynie napędzanej silnikiem spalinowym. Już w 1905 r. bracia *O. i W. Wright* konstruowali samolot, który był zdolny do przemieszczania się na większe odległości, a jego start, lot i lądowanie mogły być w pełni kontrolowane przez człowieka. Jednakże czynnikiem determinującym rozwój lotnictwa cywilnego była zarówno I, jak i II wojna światowa¹. W tym czasie powstawały pierwsze przedsiębiorstwa uruchamiające regularną produkcję samolotów² oraz pierwsze linie lotnicze. W 1919 r. powstały holenderskie linie lotnicze KLM³, które są najstarszą linią lotniczą nieprzerwanie wykonującą loty od momentu powstania⁴. W 1923 r. powstał rosyjski przewoźnik Aeroflot⁵. Kolejne były założone także w 1923 r. Czech Airlines⁶ i Finnair⁷. W 1929 r. powstały Polskie Linie Lotnicze LOT spółka

¹ W okresie I wojny światowej brytyjskie, francuskie, rosyjskie i niemieckie laboratoria pracowały nad wykorzystaniem potencjału bojowego samolotów; w 1918 r. amerykańska marynarka wojenna podpisała z *Boeing Airplane Co.* kontrakt o wartości \$116,000 na zakup 50 samolotów HS-2Ls; zob. www.boeing.com/history, dostęp 11.2.2016 r.; zob. *J. Piekalkiewicz*, *Wojna w powietrzu 1939–1945*, Warszawa 2001.

² W 1916 r. *William Boeing* zakupił *Pacific Aero Products Co.*, aby w 1917 r. zmienić jego nazwę na *Boeing Airplane Co.*; zob. www.boeing.com/history, dostęp 11.2.2016 r.; Europa odpowiedziała na rozwój Boeinga dopiero w 1967 r., kiedy ministrowie Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii podpisali porozumienie w sprawie wspólnego rozwoju i produkcji *airbus*; zob. www.airbus.com, dostęp 11.2.2016 r.

³ *KLM – Koninklijke Luchtvaart Maatschappij* – Królewskie Towarzystwo Lotnicze, od 2004 r. wchodzi w skład Air France- KLM; zob. www.klm.com, dostęp 11.2.2016 r.

⁴ Zob. www.skyscanner.pl/linia-lotnicza/linia-lotnicza-klm-kl.html, dostęp 11.2.2016 r.

⁵ Zob. www.aeroft.ru/cms/en/about/history, dostęp 11.2.2016 r.

⁶ Zob. www.czechairlines.com/en/portal/quicklinks/about-us/history.html, dostęp 11.2.2016 r.

⁷ Zob. www.finnairgroup.com/group/group_14_1.html, dostęp 11.2.2016 r.

z o.o.⁸. W Ameryce do 1930 r. działało 82 niewielkich przewoźników, z połączenia których powstała American Airlines⁹. W tym czasie w Wielkiej Brytanii lotnictwo także przeżywało rozkwit. Rząd brytyjski, doceniając znaczenie lotnictwa w kontaktach z terytoriami zamorskimi, w 1924 r. przeznaczył 1 mln funtów w formie dotacji dla Imperial Airways na rozwój połączeń z Indiami, Ameryką Południową i Australią¹⁰. W okresie międzywojennym wzrost zainteresowania przewozami lotniczymi był znaczny, co pokazują statystyki ruchu na przykładzie Imperial Airways. Linie te w latach 1930/31 przewiozły 718 pasażerów, podczas gdy w latach 1937/38 już 9661 pasażerów¹¹. W Stanach Zjednoczonych rynek ten rozwijał się znacznie szybciej. Przewozy lotnicze wykorzystywane w latach 20. przez klasę wyższą i przedsiębiorców, w latach 30. przeżywały rozkwit i liczba pasażerów z 474.000 w 1932 r. wzrosła do 1.176.858 w 1938 r. To zainteresowanie przewozami lotniczymi wymusiło konieczność zwiększenia i udoskonalania produkcji samolotów. Już w 1944 r. amerykańskie fabryki samolotów wyprodukowały dla lotnictwa cywilnego i wojskowego 96.318 samolotów¹².

Wzrost ruchu pasażerskiego, rozwijająca się produkcja samolotów, które stawały się coraz większe, cięższe i szybsze implikowała konieczność dostosowywania lotnisk do potrzeb operacji lotniczych. Początkowo lotniska stanowiły otwartą, trawiastą przestrzeń, która pozwalała pilotom startować w dowolnym kierunku z wiatrem i lądować pod wiatr. Wraz z pojawieniem się ciężkich samolotów powierzchnia lądowania musiała być utwardzana¹³, a przepływ pasażerów, bagażu, towarów i poczty organizowany w sposób zapieniający sprawne i szybkie operacje.

Wraz z osiągnięciami lotnictwa wzrosło także zainteresowanie zagadnieniami formalnoprawnymi, których wypracowanie było niezbędne w dalszym rozwoju komunikacji lotniczej. Potrzeba stworzenia regulacji na szczeblu międzynarodowym wynikała także z międzynarodowego charakteru lotnictwa.

⁸ Zob. <http://corporate.lot.com/pl/pl/historia>, dostęp 11.2.2016 r.

⁹ Zob. www.aa.com/i18n/aboutUs/corporateInformation/facts/history.jsp, dostęp 11.2.2016 r.

¹⁰ Zob. www.britishairways.com/en-gb/information/about-ba/history-and-heritage/explore-our-past, dostęp 11.2.2016 r.

¹¹ Zob. G. Pirie, *Annual Reports of Imperial Airways Directors 1931–1938*, University of the Western Cape, *Passenger traffic in the 1930s on British imperial air routes, refinement and revision*, *The Journal of Transport History* 2004, Nr 25/I.

¹² Zob. R.D. Launius, J.R. Daly Bednarek (red.), *Reconsidering a Century of Flight*, University of North Carolina Press 2003.

¹³ Zob. Merriam-Webster's Collegiate Encyclopedia, Merriam-Webster Inc, Encyclopaedia Britannica Inc, 2000, s. 28.

Lotnictwo, wykorzystując przestrzeń międzynarodową, jest instrumentem ponadnarodowym i ponadkontynentalnym. Stworzenie międzynarodowych ram prawnych dla jego funkcjonowania było więc niezbędne z uwagi na pewność obrotu¹⁴ i bezpieczeństwo operacyjne. Przewozy lotnicze, ale także funkcjonowanie portów lotniczych wymagało ze względów bezpieczeństwa ujednolicenia norm prawnych, w szczególności w zakresie norm technicznych, znaków lotniczych, organizacji ruchu lotniczego, które w zakresie lotnisk dotyczyły przed wszystkim oznakowania lotniska, zapewnienia niezakłóconych startów oraz lądowań, a także opłat za te usługi.

Konwencja paryska była pierwszym międzynarodowym aktem prawnym regulującym przedmiotowe kwestie. Rozumiejąc znaczenie lotnictwa, które okazało się podczas I wojny światowej skutecznym środkiem łączności i groźną bronią, w 1917 r., po przystąpieniu Stanów Zjednoczonych (USA) do wojny, powołany został Międzysojuszniczy Komitet Lotnictwa. Składał się on z przedstawicieli USA, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoch. Na tle przygotowywania powojennych traktatów pokojowych, utworzona została Komisja Aeronautyczna Konferencji Pokojowej w Paryżu, której podstawą był Komitet. W jej skład powołano także przedstawicieli Japonii i pięciu przedstawicieli pozostałych państw sojuszniczych, a także zaproszono do współpracy ekspertów z dziedziny lotnictwa i prawa lotniczego. W 1919 r. z inicjatywy rządu francuskiego zorganizowano w Paryżu międzynarodową konferencję, której przedmiotem miało być opracowanie konwencji regulującej żeglugę powietrzną¹⁵. W wyniku prac Komisji, projekt został przedłożony Radzie Najwyższej Konferencji Pokojowej i w dniu 13.10.1919 r. podpisany przez delegatów poszczególnych państw.

Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną z 1919 r.¹⁶ – Konwencja paryska – była pierwszą konwencją lotniczą o zasięgu międzynarodowym. Integralną część Konwencji stanowiło 5 technicznych załączników¹⁷.

¹⁴ Zob. A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.

¹⁵ Zob. M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, Akademia Obrony Narodowej, AON 5652/04, Warszawa 2004, s. 7.

¹⁶ Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną podpisana w Paryżu 13.10.1919 r., Dz.U. z 1929 r. Nr 6, poz. 54.

¹⁷ Załącznik A „Znaki na statkach powietrznych”, Załącznik B „Świadectwo sprawności technicznej”, Załącznik C „Księgi pokładowe”, Załącznik D „Przepisy o światłach i sygnałach, regulamin lotu”, Załącznik E „Minimum warunków otrzymania świadectwa uzdolnienia pilota lub nawigatora”, Załącznik F „Międzynarodowe mapy i znaki lotnicze”, Załącznik G „Zbieranie i udzielanie informacji meteorologicznych”, Załącznik H „Cło”.

W Konwencji po raz pierwszy w sposób jednoznaczny sformułowano obowiązującą do dziś w lotniczym prawie międzynarodowym zasadę całkowitej suwerenności państwa nad przestrzenią powietrzną ponad jego terytorium (art. 1). Na mocy Konwencji ustanowiona została stała komisja międzynarodowa pod nazwą Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej (fr. *CINA, Commission Internationale de la Navigation Aérienne*), pozostająca pod władzą Ligi Narodów (art. 34). Komisja miała spełniać funkcje normotwórcze poprzez przyznanie jej uprawnień w zakresie modyfikacji załączników i dodawania do nich nowych przepisów stosownie do rozwoju żeglugi powietrznej, ale także funkcję jurysdykcyjną w drodze rozstrzygania sporów w kwestiach ich interpretacji¹⁸.

W zakresie lotnisk Konwencja (ani załączniki) nie określiła szczegółowych wymagań technicznych dotyczących ich konstrukcji, ani szczegółowych przepisów bezpieczeństwa. Wskazała natomiast cechy, które powinno posiadać lotnisko, a także określiła procedury związane z operacjami lotniczymi w porcie lotniczym, nakładając na personel lotniska określone obowiązki¹⁹. Konwencja wprowadziła zasadę jednolitych opłat za postój i lądowanie dla samolotów krajowych i zagranicznych (art. 25). Artykuł 26 stanowił o przedmiotach zabronionych do przewozu, będąc tym samym pierwszą międzynarodową regulacją w zakresie *security*. Konwencja zobowiązała państwa do sporządzenia wykazu portów lotniczych, na których mogą lądować statki obce (art. 15).

Wraz z dynamicznym rozwojem lotnictwa cywilnego postanowienia Konwencji paryskiej wymagały rewizji i wypracowania rozwiązań prawnych odpowiadających nowej rzeczywistości. W 1944 r. Konwencja paryska została zastąpiona Konwencją o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, ustanawiającą Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, tzw. Konwencją chicagowską²⁰.

¹⁸ Zob. M. Polkowska, Międzynarodowe konwencje, s. 10.

¹⁹ Załącznik D „Przepisy o światłach i sygnałach, regulamin lotu” w rozdziale II opisuje procedury lądowania i startu nakładając na personel lotniska obowiązek sygnalizowania określonych zdarzeń znakami świetlnymi, a także wskazując, że pozwolenie na lądowanie „powinno być dane (...) z ziemi” (pkt 14). Rozdział V „Prawidła lotu ponad lotniskami lub w pobliżu lotnisk” określa także procedury związane z ruchem na lotnisku i w pobliżu lotniska, w tym procedurę startu i lądowania w aspekcie poruszania się samolotów po lotnisku. W pkt 44 stanowi, że „...każde lotnisko dzieli się na trzy strefy. Prawą przeznacza się do odlotu, a lewą – do lądowania. Między nimi leży strefa wolna”.

²⁰ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7.12.1944 r. – Konwencja chicagowska, Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.

§ 2. Zarządzanie lotniskami. Reżim prawny

Zarówno kwestie operacyjne, infrastruktura lotniskowa oraz zarządzanie lotniskami – jako lotniskowa działalność gospodarcza – podlegają regulacjom prawa lotniczego, które składa się z elementów wchodzących w zakres różnych tradycyjnie wyróżnianych gałęzi prawa międzynarodowego i wewnętrznego, w tym gospodarczego, cywilnego, karnego czy administracyjnego²¹. Zarządzający portem lotniczym – jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą – podlega przepisom prawa gospodarczego, jednakże jego status, zadania, strukturę, prawa i obowiązki determinują przede wszystkim przepisy prawa lotniczego. Prawo lotnicze jest podstawową dziedziną prawa regulującą kwestie zarządzania lotniskami.

Można wyróżnić trzy reżimy prawne regulujące kwestie zarządzania lotniskami:

- reżim prawa międzynarodowego, obejmujący międzynarodowe konwencje lotnicze i system chicagowski;
- reżim europejski, który jest pierwszym systemem prawa regulującym w skali wielonarodowej działalność gospodarczą w dziedzinie usług lotniczych, normującym zagadnienia m.in. nie uregulowane w ramach systemu chicagowskiego;
- reżim krajowy, w którym podstawowym aktem prawa krajowego łączącym system prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego w obszarze lotnictwa cywilnego jest ustawa z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze (PrLot)²²; kwestie zakładania i zarządzania lotniskami cywilnymi podlegają bezpośrednio jej przepisom oraz licznym rozporządzeniom wykonawczym do tej ustawy.

W ramach każdego z trzech reżimów prawnych, a w szczególności w systemie prawa europejskiego i krajowego można wyróżnić regulacje prawne stanowiące w przedmiocie zarządzania portami lotniczymi w aspekcie uwarunkowań sektorowych i uwarunkowań prawa gospodarczego. Uwarunkowania sektorowe wynikają z przepisów prawa lotniczego, które określa nie tylko zakres obowiązków podmiotów zarządzających lotniskami, ale także warunki, jakie podmioty muszą spełnić, aby móc wykonywać przedmiotową działalność. Prawo gospodarcze określa uwarunkowania prowadzenia działalności gospo-

²¹ Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002, s. 21.

²² Ustawa z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 605 ze zm.

darczej w wymiarze nie operacyjnym, ale ekonomicznym, koncentrując się m.in. na kwestiach ochrony konkurencji, w tym pomocy publicznej. Należy podkreślić, że nie sposób jednoznacznie wydzielić dwóch płaszczyzn, tj. prawno-gospodarczej i prawa lotniczego, w ramach których funkcjonuje zarządzający portem lotniczym. Wiele regulacji prawa lotniczego ma bowiem charakter ekonomiczny i gospodarczy, jak kwestie opłat lotniskowych.

I. System Chicagowski

W 1944 r. z inicjatywy Stanów Zjednoczonych odbyła się w Chicago Międzynarodowa Konferencja Lotnictwa Cywilnego²³. Wynikiem prac przedstawicieli 52 państw, 7.12.1944 r. sporządzony został Akt Końcowy Konferencji zawierający uchwały i zalecenia, a także załączone teksty umów międzynarodowych, w tym Konwencję o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, ustanawiającą Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. *ICAO – International Civil Aviation Organization*) oraz projekty aneksów technicznych.

Konwencja chicagowska stała się podstawowym systemem prawa traktatowego w zakresie publicznoprawnych zagadnień międzynarodowej żeglugi powietrznej²⁴. Wraz z załącznikami o charakterze technicznym zastąpiła Konwencję paryską z 1919 r.²⁵ Na bazie Konwencji powstał system chicagowski, kreujący i promujący bezpieczny i sprawny transport lotniczy o zasięgu światowym. System ten obejmuje zarówno regulacje prawne dotyczące międzynarodowego lotnictwa cywilnego zawarte w Konwencji chicagowskiej, jak i regulacje powstałe na jej bazie, oraz związane z działalnością ICAO.

Konwencja chicagowska wprowadziła nowe i potwierdziła dotychczasowe podstawowe zasady dotyczące lotnictwa cywilnego²⁶. W zakresie lotnisk Konwencja zawiera szerszą regulację niż Konwencja paryska, natomiast szczególne postanowienia dotyczące kwestii operacyjnych, w tym wymagań i obo-

²³ Zob. M. Polkowska, Międzynarodowe konwencje, s. 18.

²⁴ M. Żylicz, Prawo lotnicze międzynarodowe, s. 47.

²⁵ Konwencja chicagowska zastąpiła Konwencję Paryską z 1919 r., Konwencję Madrycką (Iberoamerykańską) z 1926 r. oraz Konwencję Hawańską (Panamerykańską) z 1928 r.; M. Żylicz, Prawo lotnicze międzynarodowe, s. 47.

²⁶ M.in. zasadę całkowitej i wyłącznej suwerenności państw w przestrzeni powietrznej nad ich terytorium, zakaz użycia lotnictwa cywilnego w celach niezgodnych z Konwencją, zasadę przynależności państwowej statków powietrznych, konieczność stosowania się przez statek powietrzny do reguł ruchu lotniczego obowiązujących na danym obszarze i stosowania się do poleceń organów innego państwa, zakaz dyskryminacji obcych statków powietrznych.

wiązków nałożonych na zarządzających portami lotniczymi, znalazły się w załącznikach technicznych.

II. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)

Na mocy Konwencji chicagowskiej została ustanowiona ICAO²⁷. Celem i przedmiotem działalności ICAO jest rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego w taki sposób, aby zapewnić bezpieczny i prawidłowy rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego na całym świecie, także poprzez popieranie rozwoju „dróg lotniczych, portów lotniczych i udogodnień dla żeglugi powietrznej” (art. 44 lit. c).

W aktywności ICAO należy upatrywać ciągłej wartości postanowień Konwencji, która powstała w odmiennej rzeczywistości politycznej i gospodarczej, a jej postanowienia zachowują aktualność do dnia dzisiejszego. ICAO opracowuje zasady międzynarodowej żeglugi powietrznej, spełnia zadania w zakresie techniki i bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, wspiera rozwój międzynarodowego transportu lotniczego. W dziedzinie prawa lotniczego ICAO opracowuje liczne konwencje, z których największy sukces osiągnęły lotnicze konwencje prawa karnego. Jedynie zagadnienia ekonomiczne pozostały poza zakresem regulacji ICAO, odnośnie których Organizacja wydała szereg zaleceń, materiałów pomocniczych i instruktażowych, nie mających jednak mocy wiążącej²⁸.

III. Załączniki do Konwencji chicagowskiej

Instrumentem służącym do dostosowywania Konwencji do zmieniającej się rzeczywistości są międzynarodowe normy (ang. *standards*) oraz zalecane metody postępowania (ang. *recommended practices*), które zgodnie z art. 37 Konwencji chicagowskiej odnoszą się do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych oraz do wszelkich innych zagadnień związanych z bezpieczeństwem, regularnością i sprawnością żeglugi powietrz-

²⁷ PICAQ, po ratyfikowaniu Konwencji przez 26 państw, została przekształcona w ICAO, D. W. Freer, *The PICAQ years – 1945 to 1947*. ICAO Bulletin, 41(10), 1986, 36–39, www.icao.int, dostęp 11.2.2016 r.

²⁸ Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe*, s. 59 i n.; M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje*, s. 21; M. Żylicz, *Prawo międzynarodowego transportu lotniczego*, Warszawa 1995, s. 63 i n.

nej. Normy i zalecenia zawarte są w załącznikach do Konwencji chicagowskiej. Charakter prawny załączników budzi jednak wątpliwości. Nie mają one charakteru obligatoryjnego. Na podstawie art. 38 Konwencji chicagowskiej państwo może jednostronnie odstąpić od ich stosowania w pełnym zakresie lub częściowo, stosując procedurę odchylenia od międzynarodowych norm i zasad postępowania. Taka sytuacja nie ma jednak wpływu na ich moc wiążącą w stosunku do pozostałych państw²⁹.

Obecnie³⁰ obowiązuje 19 załączników technicznych³¹, z których w szczególności Załącznik Nr 9 „Ułatwienia”, Załącznik Nr 11 – „Służby ruchu lotniczego”, Załącznik Nr 14 „Lotniska”, Załącznik Nr 17 „Ochrona Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji” i Załącznik Nr 19 – „Zarządzanie bezpieczeństwem” dotyczą funkcjonowania portów lotniczych, a tym samym określają zadania zarządzających nimi.

Dla realizacji norm i zalecanych metod postępowania (ang. *SARPs – Standards and recommended practices*) zawartych w załącznikach do Konwencji chicagowskiej ICAO wydała szereg podręczników (ang. *manuals*) zawierających szczegółowe wytyczne techniczne oraz wskazówki interpretacyjne w zakresie spraw objętych poszczególnymi załącznikami.

IV. System europejski

Zagadnienia związane z transportem, jego strukturą, bezpieczeństwem i komfortem, zajmowały zawsze bardzo ważne miejsce w polityce i prawodawstwie Wspólnot Europejskich. Traktat Rzymski z 25.3.1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) stał się podstawą do

²⁹ Zob. M. Polkowska, Międzynarodowe konwencje, s. 22, szerzej zob. Z. Galicki, Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zalecanych metod CIAO (praca doktorska), Warszawa 1971.

³⁰ Stan na dzień 25.7.2016 r.

³¹ Załącznik Nr 1 – „Licencjonowanie personelu”; załącznik Nr 2 – „Przepisy ruchu lotniczego”; załącznik Nr 3 – „Służba Meteorologiczna dla Międzynarodowej Żeglugi Powietrznej”; załącznik Nr 4 – „Mapy lotnicze”; załącznik Nr 5 – „Jednostki miar do wykorzystywania podczas operacji powietrznych i naziemnych”; załącznik Nr 6 – „Eksplotacja statków powietrznych”; załącznik Nr 7 – „Znaki przynależności państwowej i znaki rejestracyjne statków powietrznych”; załącznik Nr 8 – „Zdatność do lotu statków powietrznych”; załącznik Nr 9 – „Ułatwienia”; załącznik Nr 10 – „Łączność lotnicza”; załącznik Nr 11 – „Służby ruchu lotniczego”; załącznik Nr 12 – „Poszukiwanie i ratownictwo”; załącznik Nr 13 – „Badanie wypadków i incydentów lotniczych”; załącznik Nr 14 – „Lotniska”; załącznik Nr 15 – „Służby informacji lotniczej”; załącznik Nr 16 – „Ochrona środowiska”; załącznik Nr 17 – „Ochrona Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji”; załącznik Nr 18 – „Bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą lotniczą”; Załącznik Nr 19 – „Zarządzanie bezpieczeństwem”.

rozwinęcia najsilniejszej struktury regionalnej w dziedzinie transportu lotniczego we Wspólnocie Europejskiej (WE). Traktat ten stanowi, że działalność WE obejmuje m.in. zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału. Zabezpieczenie tego przepływu w zakresie osób i towarów wymagało zapewnienia odpowiednio przystosowanych środków transportu, jednak ogromne różnice interesów państw członkowskich spowodowały, że wspólna polityka transportowa stała się możliwą dopiero w świetle zawarcia Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. oraz perspektywy zniesienia granic wewnątrz WE. Transport potraktowany został jako rzeczywisty element polityki integracyjnej wewnątrz Wspólnoty³². Stopniowo rozwinęła się wspólna polityka transportowa dla transportu w ogóle, następnie dla samego transportu lotniczego wraz ze szczegółowym ustawodawstwem pochodnym stanowiącym uzupełnienie prawa traktatowego i wydawanym na podstawie Traktatu. Zasady określone na gruncie Traktatu mają zastosowanie do funkcjonowania ogólnie rozumianego transportu, w tym transportu lotniczego³³. Przepisy szczególne dotyczące Transportu zawarte są w Tytule VI Transport (art. 90–100; dawny Tytuł V, art. 70–80)³⁴.

Wraz z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), którego rola w kształtowaniu polityki transportowej jest nie do przecenienia, dorobek Wspólnoty (*acquis communautaire*) w zakresie prawa lotniczego obejmuje rozporządzenia i dyrektywy wydane na podstawie odpowiednich delegacji, a także wiele innych decyzji i aktów wydanych przez Radę czy Komisję Europejską (KE)³⁵. Tym samym transport lotniczy jest dziedziną, w której najbardziej realizowana jest polityka WE, a sam proces liberalizacji oraz integracji usług świadczonych w jego ramach został zakończony.

Unijna polityka transportowa realizowana jest poprzez stanowione na podstawie Traktatu prawo pochodne, które przez długi okres czasu nie odnosiło się do zagadnień technicznych czy dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cy-

³² Zob. K. Myszone, Status prawny przewoźnika lotniczego w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej, Warszawa, 2002.

³³ Zob. R. Rodière, Droit de Transport, aneks do Tomu II, Paris 1960, s. 197–215.

³⁴ Numeracja postanowień Traktatu uwzględnia zmiany wprowadzone późniejszymi aktami; numeracja podana jest w oparciu o Tabele Ekwiwalencyjne wskazujące nową numerację w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i dotychczasową numerację w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C Nr 326 z 2012 r., s. 1.

³⁵ Zob. M. Żylicz, Prawo lotnicze międzynarodowe, s. 118.

wilnego (ang. *security* i *safety*), koncentrując się na zagadnieniach ekonomicznych. Te pierwsze pozostawały w sferze działalności *Eurocontrol*³⁶ i JAA (ang. *Joint Aviation Authorities*)³⁷. Stopniowo jednak UE rozszerzyła swoją działalność legislacyjną także na kwestie techniczne i operacyjne, czego wyrazistym przykładem jest szereg powstałych po 11.9.2001 r. aktów prawnych regulujących sferę *security*.

W relacji do aspektów działalności lotniczej takich jak żegluga powietrzna, statki powietrzne, rynek lotniczy, bezpieczeństwo lotnicze czy ochrona lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji, poddanych szerokiej regulacji przez prawo unijne, kwestie dotyczące zakładania i eksploatacji lotnisk cywilnych nie były przez długi czas przedmiotem szczegółowych regulacji prawa europejskiego³⁸.

Z uwagi na gwałtowny rozwój ruchu lotniczego, problemy z przepustowością przestrzeni powietrznej i lotnisk, sytuacja w zakresie unormowania na gruncie europejskim działalności dotyczącej zakładania i eksploatacji lotnisk użytku publicznego uległa zdynamizowaniu. Istotnym dokumentem jest Komunikat KE „Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie”³⁹. Dokument ten zawiera szereg rozwiązań mających na celu utrzymanie efektywnego transportu lotniczego. W dokumencie KE potwierdziła także, że „Porty lotnicze pozostają

³⁶ Eurocontrol – Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej; międzyrządowa organizacja powstała w 1960 r. na mocy Konwencji Brukselskiej; zajmuje się przede wszystkim zagadnieniami związanymi z zarządzaniem ruchem lotniczym w zakresie jego bezpieczeństwa oraz usprawnień w warunkach zwiększającego się zagęszczenia; M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe*, s. 112; zob. www.eurocontrol.int, dostęp 22.2.2016 r.

³⁷ Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe*, s. 117 i n.; JAA – *Joint Aviation Authorities* – Zrzeszenie Władz Lotniczych, powstało w 1979 r.; zakończyło działalność 30.6.2009 r.; zajmowało się ustalaniem i wdrażaniem wspólnych standardów i procedur w zakresie dopuszczania statków powietrznych do lotu, ich obsługi technicznej i eksploatacji, zgodnie z ustalonymi wymaganiami (ang. *Joint Aviation Requirements – JARs*); zob. www.ulc.gov.pl, dostęp 22.2.2016 r.

³⁸ Poza nielicznymi wyjątkami, w tym przepisami traktatowymi dotyczącymi transeuropejskiej sieci transportowej, a także m.in. rozporządzeniem WE Nr 2236/95 ustanawiającym ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnocie w zakresie sieci transeuropejskich, Dz.Urz. UE L Nr 228 z 1995 r., s. 1, Dyrektywą Rady Nr 92/14/EWG z 2.3.1992 r. w sprawie limitów operacyjnych statków powietrznych objętych częścią II rozdział 2 t. 1 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wydanie 2 (1988), Dz.Urz. UE L 374 z 2006 r., s. 1–4, tzw. hałasową.

³⁹ Komunikat KE „Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie”, KOM(2006) 819 wersja ostateczna, Bruksela, 24.1.2007 r.; www.eur-lex.europa.eu, dostęp 11.2.2016 r.

najmniej uregulowanym elementem łańcucha lotniczego⁴⁰. Komisja zapowiedziała także, że przyjmie wniosek legislacyjny rozszerzający rolę EASA (ang. *European Aviation Safety Agency*)⁴¹ na kwestie bezpieczeństwa w portach lotniczych celem zapewnienia jednolitego poziomu bezpieczeństwa. Wynikiem tego wniosku było przyjęcie Rozporządzenia PE i Rady (WE) Nr 1108/2009 z 21.10.2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) Nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE⁴². Rozporządzenie ustanawia – obok wymagań ICAO – europejskie wymagania w tym obszarze oraz poddaje działalność lotniskową nadzorowi i kontroli ze strony EASA⁴³.

Ważną rolę we wspólnotowym systemie prawnym spełniają polityki, strategie i inne dokumenty programowe, których celem jest wyznaczanie kierunków rozwoju UE w poszczególnych dziedzinach oraz harmonizowanie polityk, strategii i działań państw członkowskich w sprawach objętych jej właściwością lub będących przedmiotem jej zainteresowania.

Strategiczne cele UE w obszarze transportu to niezmiennie od lat bezpieczeństwo transportowe, zrównoważony transport oraz zintegrowany system transportowy UE skupiający poszczególne środki transportu oraz regiony⁴⁴.

Zintegrowanie europejskiego systemu transportowego mają zapewnić sieci transeuropejskie (ang. TEN-T, *The Trans-European Transport Networks*), łączenie różnych form transportu, wspólna przestrzeń powietrzna oraz europejski system nawigacyjny, wspólne autostrady i inne elementy infrastruktury. Najistotniejszą podstawą prawną realizacji strategicznych celów w zakresie portów lotniczych stanowi Tytuł XVI (dawny Tytuł XV) Traktatu „Sieci transeuropejskie”⁴⁵. TEN-T stanowi element Pan-Europejskiej Sieci Transpor-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 9.

⁴¹ EASA – ang. *European Aviation Safety Agency* – Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego; promuje najwyższe wspólne normy bezpieczeństwa i ochrony środowiska w lotnictwie cywilnym, także poprzez opracowywanie projektów aktów prawnych; zob. www.easa.europa.eu, dostęp 11.2.2016 r.

⁴² Rozporządzenie PE i Rady (WE) Nr 1108/2009 z 21.10.2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) Nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające dyrektywę 2006/23/WE, Dz. Urz. UE L Nr 309 z 2009 r., s. 51–70.

⁴³ Szerzej zob. Rozdział III.

⁴⁴ Rezolucja PE z 6.7.2010 r. w sprawie zrównoważonej przyszłości transportu; P7 TA(2010)0260; www.europarl.europa.eu, dostęp 11.2.2016 r.

⁴⁵ Inne istotne akty prawne, które określiły strategiczne cele w zakresie portów lotniczych to m.in.: Biała księga KE „Europejska Polityka Transportowa do roku 2010 – czas na zmiany”, COM(2001) 370 wersja ostateczna Bruksela, 12.9.2001 r.; Komunikat Komisji – Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyja-

towej. Zgodnie z art. 170 (dawny art. 154) Traktatu ustanowienie i rozwój sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki ma się przyczynić do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE oraz utworzenia i rozwoju rynku wewnętrznego.

Priorytety UE odnoszące się do lotnisk to niezmiennie zintegrowanie transportu kolejowego i lotniczego, w szczególności poprzez połączenie linii kolejowych z lotniskami, optymalizacja przepustowości i wydajności infrastruktury oraz promocja intermodalności i bezpieczeństwa, budowa terminali intermodalnych i rozwój dostępu do nich, bezpieczeństwo i ochrona środowiska, poprawa jakości usług.

Transeuropejska sieć lotnicza obejmuje porty lotnicze zlokalizowane na terytorium Wspólnoty, otwarte dla lotów handlowych i spełniające kryteria punktów połączeń międzynarodowych, wspólnotowych i regionalnych⁴⁶.

W grudniu 2015 r. KE opublikowała⁴⁷ „Europejską strategię w dziedzinie lotnictwa”, określającą priorytety na kolejne lata, w tym m.in. zdobycie przez UE pozycji lidera w dziedzinie lotnictwa międzynarodowego, walka z ograniczeniami przepustowości na ziemi i w powietrzu, a także utrzymanie wysokich

znego użytkownikowi systemu, COM(2009) 279 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 17.6.2009 r.; Decyzja Nr 1692/96 PE i Rady z 23.7.1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej zmieniona decyzją Nr 1346/2001/WE z 22.5.2001 r. oraz decyzją Nr 884/2004/WE z 29.4.2004 r., kolejno Dz.Urz. UE L 228 z 1996 r., s. 1, Dz.Urz. UE L 185 z 2001 r., s. 1, Dz.Urz. L 167 z 2004 r., s. 1; rozporządzenie WE Nr 2236/95 ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie sieci transeuropejskich, Dz.Urz. UE L 228 z 1995 r., s. 1, zmienione rozporządzeniem (WE) Nr 1159/2005 PE i Rady, Dz.Urz. UE L 191 z 2005 r., s. 16); Komunikat KE „Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych oraz pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych”, Dz.Urz. UE C 312 z 2005 r., s. 1–14, obecnie obowiązują Wytyczne z 2014 r., zob. Komunikat Komisji „Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych”, Dz.Urz. UE C 99 z 2014 r., s. 3; rezolucja PE z 11.10.2007 r. w sprawie przepustowości portów lotniczych i obsługi naziemnej: w kierunku bardziej skutecznej polityki, 2007/2092(INI), 2007/2092(INI), tekst przyjęty P6 TA(2007)0433 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0433&language=PL, dostęp 12.2.2016 r.

⁴⁶ Zgodnie ze sprawozdaniem KE z 20.1.2009 r. z wdrażania wytycznych dotyczących sieci TEN-T w latach 2004–2005 (COM(2009)5) w 2005 r. na sieć portów lotniczych TEN-T składało się 407 portów lotniczych, w tym 71 międzynarodowych portów lotniczych, 77 portów wspólnotowych i 259 portów regionalnych. Obecnie uczestniczą w sieci TEN-T następujące polskie porty lotnicze: Warszawa, Gdańsk, Szczecin, Poznań, Katowice, Kraków, Rzeszów i Wrocław.

⁴⁷ Komunikat Prasowy, Komisja przedstawia nową europejską strategię w dziedzinie lotnictwa, Bruksela, 7.12.2015 r., www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6144_pl.htm, dostęp 12.2.2016 r.

unijnych standardów w zakresie ochrony, bezpieczeństwa, środowiska, kwestii społecznych i praw pasażerów⁴⁸. Strategia odnosi się także bezpośrednio do portów lotniczych, w szczególności w zakresie walki z kryzysem przepustowości oraz zwiększenia efektywności usług świadczonych w portach lotniczych. W strategii podkreśla się, że: „Dostępność wysoce wydajnych, konkurencyjnych usług portów lotniczych, w tym pasów startowych, terminali pasażerskich i obsługi naziemnej, ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności unijnego sektora lotnictwa oraz jakości obsługi pasażerów”⁴⁹.

Powyższe pokazuje, że UE postrzega lotniska użytku publicznego jako element europejskiego systemu transportowego, czynnik sprzyjający rozwojowi transportu powietrznego, a ujednolicenie wewnątrz UE wymagań w zakresie infrastruktury lotniskowej wpłynie niewątpliwie pozytywnie na bezpieczne, stabilne i wydajne funkcjonowanie lotnisk europejskich.

V. Prawo krajowe

Zakładanie, eksploatacja i rozwój lotnisk użytku publicznego uwarunkowane są nie tylko regulacjami prawnymi wynikającymi z szeroko rozumianego prawa międzynarodowego i europejskiego, ale przede wszystkim przepisami prawa krajowego.

Kwestia integracji Polski z UE wymaga osobnego omówienia⁵⁰. Bez zagłębiania się w szczegółowe zagadnienia, podpisanie 16.12.1991 r. w Brukseli Układu Europejskiego o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi, otwierając przed Polską szansę wejścia do UE, zapoczątkowało nowy etap w ustawodawstwie polskim. Polska zobowiązała się podjąć wszelkie niezbędne działania w celu zbliżenia oraz zapewnienia zgodności przyszłego prawa z prawem UE. W nowej ustawie lotniczej z 3.7.2002 r.⁵¹, która uchyliła ustawę z 31.5.1962 r. – Prawo lotnicze⁵², powtarzając tylko te zasady prawa wspólnotowego, które można stosować *erga omnes*, a nie jedynie w stosunkach z UE,

⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa, COM(2015) 598 final, Bruksela, 7.12.2015 r., www.ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2015-12-07-aviation-strategy_en.htm, dostęp 12.2.2016 r.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 8.

⁵⁰ Zob. szerzej: H. Goik, A. Kolarski, Prawo transportowe, Biała Księga, Polska-Unia Europejska: opracowania i analizy. Prawo, z. 21, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1995.

⁵¹ Ustawa z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. Nr 130, poz. 1112.

⁵² Ustawa z 31.5.1962 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. Nr 32, poz. 153.

przewidziano wiele delegacji ustawowych niezbędnych do wdrożenia dyrektyw unijnych, które wymagają wydania odpowiednich przepisów, a także, jeśli zachodziłaby potrzeba wydania przepisów wykonawczych w przypadku rozporządzeń, które, pomimo że obowiązują bezpośrednio z pierwszeństwem przed prawem krajowym, mogą wymagać wydania takich przepisów⁵³.

Zarządzanie lotniskami jako działalność gospodarcza podlega w prawie polskim przepisom ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (SwobDziałGospU)⁵⁴. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w SwobDziałGospU działalność ta jest wolna dla każdego na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Podstawowym aktem prawa krajowego łączącym system prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego w obszarze lotnictwa cywilnego jest PrLot, której przepisy mają za zadanie nie tylko wykonanie lub implementację przepisów międzynarodowych i europejskich, ale także określenie wymagań w obszarach nie uregulowanych tymi przepisami oraz określenie wymagań krajowych wynikających z krajowej polityki i strategii w obszarze lotnictwa cywilnego.

Prawo lotnicze, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵, przyznaje prymat wiążącym Rzeczypospolitą Polską (RP) ratyfikowanym umowom międzynarodowym (art. 3 ust. 1 PrLot). Podobnie wiążące uchwały organizacji międzynarodowych, ustanowione na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, w tym przyjęte przez ICAO załączniki do Konwencji chicagowskiej oraz ich zmiany, ogłaszane są bez zbędnej zwłoki wraz z oświadczeniami rządowymi dotyczącymi ich obowiązywania (art. 3 ust. 2 PrLot). Dyspozycja tego przepisu obejmuje także rozporządzenia i dyrektywy unijne. Ustawa przyznała także ministrowi właściwemu ds. transportu (MT) upoważnienie do wprowadzenia w drodze rozporządzenia, wymagań międzynarodowych o charakterze specjalistycznym, w tym dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa, budowy i eksploatacji statków powietrznych oraz urządzeń infrastruktury naziemnej, ustanawianych w szczególności przez ICAO, Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego (ang. ECAC, *European Civil Aviation Conference*⁵⁶), w tym JAA, EUROCONTROL, EASA.

⁵³ Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe*, s. 166–169.

⁵⁴ Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

⁵⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁵⁶ ECAC – ang. *European Civil Aviation Conference* – Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego; powstała w 1954 r.; promuje ciągły rozwój bezpiecznego, efektywnego i zrównoważo-