

Elżbieta Marciszewska¹

Rola regulatorów w kształtowaniu podstaw funkcjonowania i rozwoju transportu lotniczego

WSTĘP

W artykule podjęto próbę określenia roli i funkcji regulatorów w transporcie lotniczym, podziału kompetencji pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi w transporcie lotniczym na tle szerszego kontekstu międzynarodowego, gdyż transport lotniczy ze względu na swój globalny charakter działalności podlega regulacjom i regulatorom międzynarodowym, którzy są odpowiedzialni za bezpieczne i efektywne funkcjonowanie lotnictwa cywilnego.

Celem artykułu jest dokonanie obiektywnej oceny zadań i funkcji krajowych regulatorów transportu lotniczego w świetle ustawy Prawo lotnicze, a w szczególności kompetencji ministra właściwego do spraw transportu w odniesieniu do lotnictwa cywilnego oraz powołanego ustawą organu – Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Jest to więc podejście zgodne z koncepcją ekonomii pozytywnej, która ma za zadanie przedstawienie pewnych zjawisk w oparciu o obiektywną wiedzę o rzeczywistości, w tym także odnośnie do stanu prawnego danej branży, sposobu jej regulacji i nadzoru. Omówiono także międzynarodowe poziomy regulacji sektora usług lotniczych, kompetencje i zadania organizacji międzynarodowych, które tworzą otoczenie prawne tego sektora – regulatorzy międzynarodowi. Podjęto też próbę oceny istniejącego stanu prawnego i wskazania na konieczne zmiany w tym zakresie w nurcie ekonomii normatywnej, która wartościuje fakty i stany opisywane przez ekonomię pozytywną, a więc formułuje pewne kierunki zmian i zalecenia odnośnie do kształtowania się badanych zjawisk w przyszłości. Oczywiście takie podejście do badań łączy się z dużą dozą subiektywizmu, co jest charakterystyczne dla tego nurtu badań. Jednakże, w celu złagodzenia subiektywizmu ocen, w procesie badawczym przeprowadzono wywiady z przedstawicielami regulatorów rynku lotniczego – Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM²) oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego³, a także z parlamentarzystami, którzy w procesie stanowienia prawa lotniczego odgrywają dużą rolę.

1. ZAKRES REGULACJI W TRANSPORCIE LOTNICZYM

Transport lotniczy należy do branż infrastrukturalnych, w których zasady funkcjonowania i dostępu do rynku oraz zasady dostępu do infrastruktury są przedmiotem regulacji rynkowej. Sposób i zakres tej regulacji zależy od zmian postrzegania relacji między „niedoskonałym rynkiem” i „niedoskonałym państwem”, a także od zmian w poziomie zaufania do regulacji rynkowej i regulacji państwa. W branżach infrastrukturalnych celem regulacji od lat było zapewnienie dostępności, przystępności i jakości usług. Dodatkowo w transporcie lotniczym niezwykle ważną rolę odgrywają zagadnienia bezpieczeństwa operacji lotniczych i to właśnie im regulatorzy poświęcają najwięcej uwagi. Ogólnie możemy przyjąć, że regulację postrzegamy dwojako, jako działanie władzy w celu tworzenia ram instytucjonalnych dla procesów rynkowych lub jako bezpośrednią interwencję w procesy rynkowe, poprzez polityczne sterowanie rynkowymi systemami ekonomicznymi [3].

¹ Dr hab. prof. SGH Elżbieta Marciszewska, Katedra Transportu KZiF, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

² Obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

³ W opracowaniu wykorzystano interpretacje prawne zapisów ustawy Prawo lotnicze sporządzone przez Pawła Wójcika z Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W przypadku niniejszego opracowania mówimy o tzw. „regulacji sektorowej” odnoszącej się do sektora usług lotniczych. Sektor ten podlega także tzw. regulacji horyzontalnej, która obejmuje wszystkie podmioty rynkowe, jak np.: system podatkowy państwa, prawo ochrony środowiska, prawo pracy, prawo antymonopolowe itp. W teorii regulacji znajdujemy dwa podstawowe stanowiska. Pierwsze oparte jest na tezie, że działanie regulatora (władzy publicznej) konieczne jest ze względu na interes ogólny, w szczególności wynika to z potrzeby korygowania niedoskonałości rynku. Drugie stanowisko opiera się na założeniu, że regulacja służy redystrybucji dochodu na rzecz określonej grupy interesu, wywołując często nieefektywne działania rynków. Niektórzy autorzy, jak np. W. K. Viscusi i jego współpracownicy wprowadzają do teorii regulacji trzeci nurt badawczy, który określają jako teorię zawładnięcia. Teoria ta przyjmuje, że wprawdzie u podstaw regulacji może leżeć interes publiczny, ale w konsekwencji regulacja staje się obiektem zawładnięcia, inaczej mówiąc zawłaszczenia czy przejęcia przez regulowaną branżę [13].

Koncepcja „zawładnięcia” regulatorem rynku czy branży wskazuje na możliwość wpływania regulowanej branży na decyzje organu regulacyjnego, mamy tu do czynienia ze zjawiskiem regulacji „proproducentkiej”. Gracze rynkowi na rynku lotniczym (producenci usług lotniczych czy portowych) stanowią z reguły silną, dobrze zorganizowaną grupę i wymuszają na regulatorze takie działania, które w efekcie prowadzą do redystrybucji dochodu na ich rzecz, kosztem konsumentów lub innych podmiotów działających na rynku. Warto w tym miejscu odnotować, że w transporcie lotniczym uczestnicy rynku mają często sprzeczne interesy. Dotyczy to np. przewoźników lotniczych i portów. Przykładem takiego zjawiska jest problematyka ograniczonej przepustowości i alokacji slotów lotniskowych czy też opłat lotniskowych.

Dzisiaj mówimy o nowym paradygmacie regulacyjnym branż infrastrukturalnych, gdyż tradycyjny sposób regulacji dostępu do ich usług spowodował znaczący wzrost kosztów funkcjonowania dostawców usług oraz „paradoksalnie” odejście od priorytetu satysfakcji klientów [5, s. 4]. Przyczyną zmiany paradygmatu regulacyjnego był też postęp technologiczny, który spowodował technologiczną „erozję monopolu naturalnego” w wyniku zmiany kosztów produkcji i pojawienia się substytutów i konkurencji, np. w pokrywających się obszarach ciężenia do portów lotniczych. Nowy paradygmat regulacyjny usług infrastrukturalnych w UE w tym także lotniczych można przedstawić jednym zdaniem cytując S. Littlechild’a „konkurencja tam gdzie to możliwe, regulacja gdzie niemożliwe” [4]. Nadzór nad zapewnieniem sprawiedliwego dostępu do infrastruktury i jego wycenę stanowi główny obszar działania wyspecjalizowanych organów regulacyjnych, zwanych regulatorami rynku. Dla niektórych badaczy, powoływanie regulatorów rynku, takich jak np. ULC jest przejawem „regulacyjnego paradoksu liberalizacji” [11, s. 257 i nast.]. Można zatem stwierdzić, że już samo to zjawisko stanowi samo sobie „nowy paradygmat europejskiej administracji i zarządzania”.

Transport lotniczy jest żywym przykładem procesu przemian w rozumieniu roli regulatorów na rynku lotniczym. Dotyczy to np. relacji pomiędzy dostawcą usług infrastruktury lotniczej i operatorów oferujących usługi przewozu lotniczego. Obie te grupy podmiotów mają niejako z założenia konflikt interesów jeśli chodzi o strukturę i poziom opłat lotniskowych i regulator na poziomie unijnym poprzez odnośne dyrektywy reguluje te relacje ustalając bazowe założenia kształtowania opłat i ewentualny system upustów dopuszczalny zapisami dyrektywy.

W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, gdzie regulatorzy w postaci komisji regulacyjnych działają od 1887 roku, w Europie nie powoływano dotychczas wyspecjalizowanych urzędów czy organów na potrzeby regulacji [6; 4]. Odpowiednie ministerstwa branżowe czy ogólnie ministerstwa gospodarki pełniły funkcje regulacyjne, kontrolne i nadzorcze. Szerszą analizę porównawczą europejskiego i amerykańskiego otoczenia regulacyjnego transportu lotniczego prezentuje w swojej publikacji S. Truxal [12], umieszczając ją w kontekście neoklasycznych idei deregulacji i liberalizacji rynku lotniczego. Autor wskazuje na nieefektywność regulacji w kształtowaniu pryncypiów funkcjonowania rynku lotniczego, na różne postrzeganie roli regulatorów na tym rynku, a także na różnice pomiędzy otoczeniem regulacyjnym Unii Europejskiej, która forsuje transparentne zasady konkurencji formułowane ex ante, a systemem amerykańskim, gdzie firmy mają znacznie więcej autonomii i jednocześnie wiele zasad stosowanych ex post.

Dzisiaj w Europie mamy do czynienia z wyspecjalizowanymi, dedykowanymi poszczególnym gałęziom transportu urzędami, jakim jest w przypadku polskiego sektora lotniczego Urząd Lotnictwa Cywilnego a także z regulatorami resortowymi jak Ministerstwo właściwe ds. transportu, obecnie w Polsce Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

W ramach UE podjęto realizację szeregu ważnych projektów mających na celu zapewnienie jednolitego poziomu regulacji w dziedzinie transportu lotniczego. Obok trzech pakietów liberalizujących rynek lotniczy w Europie, dyrektyw np. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych, w roku 2002 utworzona została Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (European Aviation Safety Agency – EASA), w 2004 roku weszły w życie z kolei przepisy pakietu legislacyjnego jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (Single European Sky). W obszarze UE przyjęto też bardzo nowoczesne, wysokie standardy w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, na nowo uregulowano kwestie rynkowe dotyczące przewozu lotniczego, uwzględniając doświadczenia stosowania ostatniego (trzeciego) pakietu liberalizacyjnego. Uregulowano też kwestie praw pasażerów. Można zatem stwierdzić, że obecne prawodawstwo unijne w zakresie transportu lotniczego to zbiór kilkudziesięciu aktów prawnych o różnej randze (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia), z których część jest już zastąpiona lub ma być zastąpiona przez nowe akty prawne, które zgodnie z intencją regulatora unijnego mają lepiej odpowiadać wyzwaniom rynku lotniczego w Unii Europejskiej, a także w skali ogólnosiwiatowej.

Trzeba też podkreślić, że na rzecz sektora lotniczego działa wiele organizacji międzynarodowych, zajmujących się lotnictwem cywilnym. Polska jako członek tych organizacji ma w związku z tym określone zobowiązania odnośnie przestrzegania norm

i zaleceń formułowanych przez te organizacje. Chodzi tu przede wszystkim o Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. International Civil Aviation Organization – ICAO), która wydaje tzw. załączniki zawierające normy i zalecane praktyki o charakterze technicznym do konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym [2]. Drugą organizacją mającą ogromne znaczenie dla procesów bezpiecznego funkcjonowania transportu lotniczego jest Europejska Organizacja Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (EUROCONTROL), której Polska jest pełnoprawnym członkiem, stosunkowo od niedawna, bo od 2004 roku, a więc od wejścia do Unii Europejskiej. Polska jako członek Unii Europejskiej, a transport lotniczy jako element europejskiego systemu transportu lotniczego, włączone zostały w procesy regulacyjne na poziomie unijnym. Spowodowało to znaczny wzrost zadań i ich złożoność dla organów administracji publicznej odpowiedzialnych za lotnictwo cywilne. Podkreśla to też Raport „Polska 2030 Wyzwania rozwojowe”, w którym zawarto następujące stwierdzenie: „Sprawne Państwo to przejście od administracji procedur do administracji rezultatów, które wpływają na taki sposób jej funkcjonowania, w którym głównym celem jest koncentracja działań wokół potrzeb obywateli/jednostki lub osób prawnych”.

2. FUNKCJE MINISTRA WŁAŚCIWEGO D/S TRANSPORTU

Kompetencje i zadania Ministra właściwego ds. transportu, jako głównego regulatora rynku lotniczego i przedstawiciela administracji lotnictwa cywilnego przedstawione są w Dziale II pt. Administracja lotnictwa cywilnego, ustawy z dn. 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze [14]. Jak już wcześniej zaznaczono podstawowymi organami tej administracji są Minister właściwy ds. transportu oraz Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Zgodnie z zapisem tej ustawy Minister właściwy ds. transportu jest naczelnym organem administracji rządowej.

Ustawa przewiduje następujące funkcje ministra resortowego:

- wykonywanie funkcji zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej,
- funkcje nadzoru nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego na obszarze RP,
- funkcje wnioskodawcy do Rady Ministrów o przyjęcie programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędów naziemnych jako elementów infrastruktury transportowej, a także związanych z tym programów rządowych,

- opracowanie po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w drodze rozporządzenia wykazu inwestycji celu publicznego w zakresie budowy lub przebudowy lotniska lub lądowiska, przy uwzględnieniu istniejących programów, strategii i założeń w zakresie polityki transportowej,
- funkcja nadzorcza nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
- wyznaczenie przewodniczącego oraz na jego wniosek zastępców i sekretarza Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych oraz jej członków,
- zapewnienie środków na prowadzenie działalności Komisji z części budżetu państwa,
- określenie regulaminu działania Komisji i jej struktury organizacyjnej,
- zapewnienie środków na działalność Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, która działa przy ministrze jako organ opiniodawczo-doradczy.

Minister jako kierujący działem administracji rządowej wydaje większość aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, co jest zgodne z zapisami ustawy o działach administracji rządowej [16]. Jest tu jednak też pewne ograniczenie poprzez zapis: „Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu”. Z działu transport, niektóre sprawy wiążą się z zakresem działania innych organów np. MON, MSW czy innych ministrów i wtedy akty prawne wydawane są przy współpracy z innymi ministrami bądź nawet przez całą Radę Ministrów.

Są też nieliczne przypadki, gdzie akty wykonawcze do ustawy Prawo lotnicze wydawane są przez innych ministrów np. MON. Minister właściwy ds. transportu we wskazanych przez ustawę Prawo lotnicze przypadkach wykonuje uprawnienia państwa członkowskiego Unii Europejskiej, które określa w rozporządzeniach i decyzjach UE. Co do zasady funkcja ta jest przypisana Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego [14]. Jednak jeśli w ustawie jest to przewidziane, to funkcję tę wykonuje Minister, a tak jest w tym przypadku wyraźnie wskazane. Wskazanie takie występuje w dwojaki sposób:

1. W sytuacji gdy przepis UE nakłada obowiązek na państwo członkowskie – ustawa Prawo lotnicze przypisuje to ministrowi właściwemu ds. transportu,
2. Jeśli ustawa Prawo lotnicze odwołuje się do przepisu prawa UE, który nakłada obowiązek (lub przypisuje określone zadania państwu członkowskim) i wskazuje, że funkcje państwa członkowskiego wynikającą z danego przepisu wykonuje minister.

Można zatem stwierdzić, że kompetencje obu regulatorów rynku lotniczego określone polskim prawem lotniczym, są pochodną zapisów unijnych odnośnie do zadań i funkcji sprawowanych przez państwa członkowskie.

W ramach przewidzianych regulacjami funkcji Ministra właściwego ds. transportu najważniejszą jest funkcja zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej RP.

Trzeba wyjaśnić jaka jest zatem rola Ministra w wykonywaniu funkcji wynikających ze zwierzchnictwa. Otóż odnośnie zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej przez zapewnienie służb żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego w Polsce, zgodnie z ustawą jest zadaniem Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁴ [15]. Agencja ta podlega ministrowi właściwemu ds. transportu, z zastrzeżeniem wykonywania przez Prezesa ULC funkcji państwowej władzy nadzorującej. Ponadto Minister ma delegacje ustawowe do wydawania niektórych aktów wykonawczych.

Z realizacją tej funkcji wiąże się kwestia wyznaczenia instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Procedury prawne w tym zakresie określane są przez rozporządzenia unijne 1070/2009 i 550/2004 oraz na gruncie przepisów krajowych procedura ta jest uregulowana w art. 127 ust. 1 – 3 ustawy Prawo lotnicze. Zgodnie z tymi regulacjami służby te powołuje w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy ds. transportu w porozumieniu z Prezesem ULC po zasięgnięciu opinii MON. Z kolei zgodnie z wymogami unijnymi instytucje wyznaczone do zapewnienia służby żeglugi powietrznej muszą posiadać ważny certyfikat uznawany na obszarze Wspólnoty. Proces wyznaczania i certyfikacji tych instytucji to dwie niezależne od siebie procedury. Natomiast

⁴ PAŻP utworzona na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

wyznaczenie służby meteorologicznej jest fakultatywne, można tu zapewnić dostawy tych usług w drodze przetargu lub zawarcia umowy z ich dostawcą. Warto też dodać, że w związku z nowelizacją ustawy Prawo lotnicze, treść delegacji, na podstawie której rozporządzenie odnośnie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej zostało wydane uległo zmianie.

Organem wykonującym funkcje wynikające ze zwierzchnictwa Ministra w polskiej przestrzeni powietrznej jest Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP) podlegająca Ministrowi, który określa w drodze aktów wykonawczych wszystkie elementy wynikające z tej funkcji i ma możliwości aby je kształtować poprzez własne decyzje. Pozostałe dwie funkcje tj. ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej i zapewnienie służby poszukiwawczo-ratowniczej są na gruncie obecnych przepisów zadaniem Ministra Obrony Narodowej (w pierwszym przypadku) i Ministra właściwego ds. transportu w drugim przypadku.

Nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w RP to kolejna sfera podlegająca regulacji.

Sprawowanie funkcji nadzoru nad lotnictwem polskim i obcym w polskiej przestrzeni jest jednym z kluczowych zadań i funkcji Ministra właściwego ds. transportu, co przewiduje ustawa Prawo lotnicze oraz inne ustawy, a także umowy międzynarodowe.

Odnosząc się do charakterystyki nadzoru w kontekście przepisów ustawy Prawo lotnicze należy podkreślić, że mówi ona o nadzorze Ministra właściwego do spraw transportu w dwojakim zakresie, tj.:

- nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i działalnością obcego lotnictwa na terenie RP,
- nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Ponadto do jednostek nadzorowanych zalicza się także Polska Agencję Żeglugi Powietrznej i Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”, stąd też minister bezpośrednio powołuje i odwołuje naczelnego dyrektora PPL, przewodniczącego Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych i jego zastępców (o czym już wspomniano) oraz członków Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego. Natomiast nieco inaczej jest w przypadku Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który jak już podkreślono na mocy ustawy Prawo lotnicze powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. transportu.

Najważniejszym obszarem nadzoru z punktu widzenia niniejszego opracowania jest nadzór nad przestrzeganiem prawa oraz narzędzia tego nadzoru. W przypadku lotnictwa chodzi tu np. o statut PAŻP, który nadany został w drodze rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 28 marca 2008 r. W odniesieniu do Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, Minister właściwy ds. transportu zatwierdza statut przedstawiony przez naczelnego dyrektora PPL.

W przypadku Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. transportu nadaje w drodze zarządzenia statut ULC [17].

Wśród narzędzi nadzoru wymienia się jako zasadnicze, o podstawowym znaczeniu narzędzia kontroli. Obok narzędzi kontroli ważną rolę odgrywają też narzędzia nadzoru finansowego oraz planowania. Wśród narzędzi planowania, ustawa Prawo lotnicze precyzuje jakiego rodzaju plany powinny być opracowywane i podlegać opinii Ministra. I tak mowa jest tu o:

- planie generalnym lotniska,
- planie skuteczności działania służb żeglugi powietrznej,
- planach Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

W zakresie planów generalnych lotnisk można stwierdzić, że uprawnienia Ministra właściwego ds. transportu wynikają z jego kompetencji i funkcji w zakresie kształtowania polityki transportowej kraju. Ze względu na to, że lotniska są jednymi z kluczowych elementów infrastruktury transportowej, pełniąc szczególną rolę w kształtowaniu polityki transportowej kraju, Minister właściwy ds. transportu ma też szczególne uprawnienia w zakresie nadzoru nad strukturą własnościową podmiotów zarządzających tymi lotniskami.

Pozostałe obszary planowania są także przedmiotem opiniowania resortu przy jednocześnie różnych kompetencjach i obowiązkach PAŻP i ULC w tym zakresie. Inaczej są regulowane sprawy nadzoru nad działaniami o wymiarze wspólnotowym.

Minister może po zasięgnięciu opinii Prezesa ULC, w drodze decyzji administracyjnej wyrazić sprzeciw wobec uchwały lub czynności prawnej zarządzających lotniskami ponadlokalnymi, których przedmiotem jest rozporządzanie składnikami mienia spółki, o charakterze podstawowym dla funkcjonowania lotniska. Sprzeciw taki może dotyczyć też m. in.:

- rozwiązania spółki,
- przeniesienia spółki poza granice RP,
- zmiany przedmiotu spółki,
- zbycia lub dzierżawy przedsiębiorstwa lub jego części,
- ustanowienia na tych częściach ograniczonego prawa rzeczowego.

Rada Ministrów ma obowiązek określenia wykazu spółek podlegających wyżej opisanej procedurze.

W ostatnim okresie, w sektorze lotniczym ważne miejsce w systemie regulacji ma pakiet legislacyjny tworzący Jedolitą Europejską Przestrzeń Powietrzną (ang. Program Single European Sky – SES).

Koncepcja FAB-ów, która odwołuje się do struktur ponadnarodowych, jest nowym zjawiskiem w dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym, zarówno wśród krajowych instytucji prawnych jak i na poziomie unijnym.

3. FUNKCJE PREZESA URZĘDU LOTNICTWA CYWILNEGO

Do kompetencji Prezesa Urzędu należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w ustawie Prawo lotnicze i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz Ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej. Ustawa Prawo lotnicze precyzuje ponadto, że nie narusza to uprawnień EASA w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.

Do zadań i kompetencji Prezesa Urzędu należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie Prawo lotnicze, oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych, a w szczególności:

- inicjowanie przedsięwzięć w zakresie polityki lotnictwa cywilnego oraz rozwoju jego infrastruktury,
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie Prawo lotnicze,
- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych,
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej,
- wykonywanie zadań w imieniu i na rzecz organów i instytucji Unii Europejskiej zgodnie z prawem Unii Europejskiej, umowami międzynarodowymi oraz innymi porozumieniami w zakresie lotnictwa cywilnego,
- sprawowanie nadzoru nad eksploatacją statków powietrznych i ich zdadnością,
- certyfikacja podmiotów prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego,
- sprawdzanie kwalifikacji personelu lotniczego,
- prowadzenie rejestrów: statków powietrznych, lotnisk, lotniczych urządzeń naziemnych, personelu lotniczego, podmiotów szkolących oraz ewidencji lądowisk,
- współpraca z innymi organami w zakresie zarządzania ruchem lotniczym oraz zabezpieczenia i obsługi ruchu lotniczego, a także zapewniania służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego,
- współpraca z organami administracji lotniczej i nadzoru lotniczego państw obcych,
- współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie lotnictwa cywilnego,
- współpraca z ICAO i innymi organizacjami międzynarodowymi lotnictwa cywilnego,
- podejmowanie działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotów,
- wymiana danych oraz udostępnianie właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej,

- wydawanie wytycznych i instrukcji w sprawach technicznych związanych ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego,
- zatwierdzanie granicy części lotniczej lotniska,
- inicjowanie projektów międzynarodowych umów lotniczych oraz aktów prawnych i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu i negocjowaniu,
- sprawowanie nadzoru w zakresie lotnictwa cywilnego nad działalnością służb ochrony lotnisk,
- uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, na terenie których przewiduje się lokalizację nowego lub modernizację istniejącego lotniska oraz lotniczych urządzeń naziemnych,
- i wiele innych.

WNIOSKI

Z przeprowadzonej analizy wynika, że rola regulatorów rynku lotniczego, tj. Ministra właściwego do spraw transportu, obecnie Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Prezesa ULC, wynika zarówno z regulacji krajowych, ustawy Prawo lotnicze, jak i regulacji unijnych, które w większości zostały inkorporowane przez prawo krajowe. Część funkcji i uprawnień wynika także z międzynarodowych umów i porozumień, które nakładają na Ministra oraz państwowy organ władzy nadzorującej określone funkcje nadzorcze i kontrolne a także ich odpowiedzialność za funkcjonowanie podmiotów sektora lotniczego.

Regulacje krajowe i unijne pokazują, że kompetencje Ministra ulegają zmianie, zmienia się też zakres jego odpowiedzialności. Trudno też nie zauważyć, że mamy tu do czynienia z funkcjami nie tylko regulatora, ale także funkcjami w zakresie nadzoru i kształtowania wizji i założeń polityki transportowej w obszarze sektora lotniczego. Głównym zadaniem i odpowiedzialnością Ministra i Prezesa ULC jest zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania transportu lotniczego.

W polskim systemie regulacji i nadzoru nad lotnictwem cywilnym obserwujemy zjawisko delegowania części uprawnień Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego do Ministerstwa. Delegacja ustawowo dotyczy wydawania m.in. rozporządzeń. Pojawia się tu też problem samego definiowania regulatora w kontekście funkcji nadzorczych i kontrolnych, występuje tu zjawisko gdzie funkcje kontrolne dotyczą tego samego organu (kontrola samego siebie).

Pojęcie regulatora należy rozpatrywać w szerszym kontekście. Z jednej strony ustawa Prawo lotnicze nakłada na Prezesa ULC funkcje związane z regulacją rynku usług lotniczych (wydawanie decyzji administracyjnych – koncesji, zezwoleń, certyfikatów), z drugiej strony to Minister właściwy ds. transportu wydaje większość aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze (uwzględniając m.in. wymogi prawa UE), a zatem on określa zakres możliwych działań Prezesa ULC w odniesieniu do regulacji rynku lotniczego.

Generalnie jednak Urząd Lotnictwa Cywilnego realizuje przepisy ustawy Prawo lotnicze w zakresie swojej właściwości np. w zakresie certyfikacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i kontroluje przestrzeganie tych przepisów. Obie te funkcje mają charakter zadań eksperckich. Niezależnie od tego Prezes ULC inicjuje przedsięwzięcia w zakresie polityki lotnictwa cywilnego, a także działania służące realizacji programów rządowych dotyczących sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych. Jednakże to Minister właściwy ds. transportu, a nawet Rada Ministrów określają ostateczny kształt polityki lotniczej programów służących jej realizacji.

Zgodnie z Prawem lotniczym prezes ULC inicjuje projekty aktów prawnych z zakresu lotnictwa cywilnego. Natomiast Minister właściwy ds. transportu, zgodnie ze swoją pozycją ustrojową, na podstawie odrębnych regulacji (np. ustawa o Radzie Ministrów, ustawa o działach administracji rządowej) uczestniczy w kształtowaniu i realizacji polityki państwa w zakresie transportu lotniczego.

Zgodnie z przyjętymi zasadami wdrażania przepisów międzynarodowych wdrażania do stosowania załączników ICAO wymagane jest wydanie rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo lotnicze. Zadanie to spoczywa z reguły na Ministrze ds. transportu. Natomiast Prezes ULC nadzoruje przestrzeganie tych przepisów (np. przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej) oraz prowadzi ich bieżącą realizację.

Polska jako kraj członkowski UE uczestniczy w procesie tworzenia prawa UE, następnie wdraża to prawo i nadzoruje jego stosowanie. Regulacje SES kreują podział kompetencji pomiędzy Państwem Członkowskie oraz państwową władzę nadzorującą (ang. National Supervisory Authority – NSA).

W myśl przepisów ustawy Prawo lotnicze – Prezes ULC pełni funkcję NSA, jednocześnie wykonuje funkcję państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem, że w przypadkach wskazanych w tej ustawie – funkcję tę pełni Minister właściwy ds. transportu. Analizując z tego punktu widzenia, podział zadań pomiędzy Prezesa ULC a Ministra właściwego ds. transportu, należy rozpatrywać w kontekście całokształtu funkcji Prezesa i Ministra, opisanych w ustawie Prawo lotnicze (np. funkcje zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej, kwestie nadzoru nad lotnictwem cywilnym w RP).

Musimy także pamiętać, że nad całością europejskiego rynku lotniczego czuwa Komisja Europejska, która z całą pewnością jest zarówno legislatorem (tworzenie aktów wykonawczych do SES), jak i kreatorem polityki transportowej w zakresie lotnictwa z uwagi na posiadaną inicjatywę ustawodawczą. Obok Komisji Europejskiej funkcjonuje ponadto

Trzeba też pamiętać o wpływie organizacji międzynarodowych działających w sektorze lotniczym jak np. IATA, ICAO czy EASA.

Reasumując należy stwierdzić, że minister właściwy do spraw transportu jako naczelny organ administracji pełni szereg podstawowych funkcji w odniesieniu do lotnictwa cywilnego:

- funkcję zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej RP,
- funkcje nadzoru nad lotnictwem cywilnym,
- funkcję regulacyjną – minister wydaje większość aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze jako członek Rady Ministrów kierujący działem transportu,
- funkcję reprezentacyjną – gdyż jest jednym z przedstawicieli RP w strukturach ponadnarodowych dotyczących transportu lotniczego np. Radzie Bałtyckiego FAB (współ z Ministrem Obrony Narodowej i Prezesem ULC).

Minister właściwy do spraw transportu jest organem krajowym, który w imieniu RP, wspólnie z innymi przedstawicielami RP (w zakresie ich kompetencji) decyduje o strategiach działania na rzecz lotnictwa cywilnego, Prezes ULC pełni natomiast funkcję NSA, jednocześnie wykonując funkcję państwa członkowskiego Unii Europejskiej z zastrzeżeniem, że w przypadkach wskazanych w ustawie Prawo lotnicze, funkcję tę pełni Minister właściwy ds. transportu. Ewolucja zapisów Prawa lotniczego pokazuje wiele delegacji tych uprawnień w kierunku Ministra.

Streszczenie

Rola i funkcje regulatora oraz zakres regulacji danej branży zależy, a w zasadzie powinien zależeć, od celów jakim ta regulacja ma służyć. W niniejszym artykule podjęto próbę określenia roli i funkcji regulatorów w transporcie lotniczym, podziału kompetencji pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi w transporcie lotniczym na tle szerszego kontekstu międzynarodowego, gdyż transport lotniczy ze względu na swój globalny charakter działalności podlega regulacjom i regulatorom unijnym i międzynarodowym, którzy są odpowiedzialni za bezpieczne i efektywne funkcjonowanie lotnictwa cywilnego.

THE ROLE OF THE REGULATORS BAS'ES IN PARTICIPATION OF FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF AIR TRANSPORT

Abstract

The role and functions of a regulator as well as the scope of regulation in a given sector should depend on the targets of the regulation. This paper describes the role and functions of regulators in air transport and the division of powers between the national regulatory agencies of air transport in the broader international context. Such approach is based upon the fact that air transport as a highly globalized sector is also subject to regulation set by EU and international regulators who are responsible for safe and effective functioning of civil aviation.

BIBLIOGRAFIA

1. Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012.
2. Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w dniu 7 grudnia 1944 r. w Chicago, Dz. U. z 1959 r., Nr 35, poz. 212.
3. Król M., Teorie ekonomiczne wyjaśniające i uzasadniające regulację. Badania własne KGŚ, SGH, Warszawa 2010.
4. Król M., Tradycyjny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych a współczesny model regulacji tych branż w UE. Badania własne KGŚ, SGH, Warszawa 2011.
5. Littlechild S., Beyond Regulation, IEA/LBS Beesley Lectures on Regulation, series XV; www.ia.org.uk
6. Regulation through Agencies in the EU, A New Paradigm of European Governance, pod red. D. Gerardin, R. Muñoz, N. Petit, Wyd. Edward Elgar 2005.
7. Regulatorzy rynków transportowych – podejście normatywne i pozytywne. Badania statutowe KZiF nr S/34/14, SGH, Warszawa 2013.
8. 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 pokoju, Dz. Urz. Nr 210, poz. 1523.
9. Rozporządzenie (UE) 691/2010 z 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 powietrznej, Dz. Urz. 2011 nr 170 poz. 1015.
10. Rozporządzenie nr 1592/2002/WE z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, Dz. Urz. L 240 z 7.9.2002, s. 1.
11. Szablewski A. T., Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki, Wyd. DiG, Łódź-Warszawa 2000.
12. Truxal S., Competition and Regulation in the Airline Industry. Puppets in Chaos, Routledge 2012.
13. Viscusi W. K., Harrington J. E., Vernon J. M., Economics of Regulation and Antitrust, Cambridge 2005.
14. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, Dz. U. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Dz. U. Nr 249, poz. 1829 z późn. zm.
16. Ustawa o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2007, Nr 65, poz. 437 z późn. zm.
17. Zarządzenie nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dn. 14 listopada 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego.