

**REGULACJA OPŁAT LOTNISKOWYCH
W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ
ORAZ W POLSCE I NIEMCZECH:
GRANICE AUTONOMII
ZARZĄDZAJĄCYCH PORTÓW LOTNICZYCH
A ZASADY PRZEJRZYSTOŚCI
I NIEDYSKRYMINACJI**

AGNIESZKA FORTOŃSKA*
MATYLDA BERUS**

DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.42/a.fortonska/m.berus

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza regulacji opłat lotniskowych w prawie Unii Europejskiej oraz w wybranych porządkach prawnych Polski i Niemiec, ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy autonomią zarządzających portów lotniczych a obowiązkiem stosowania zasad przejrzystości i niedyskryminacji. Autorki omówiły ramy prawne określone przez dyrektywę 2009/12/WE oraz sposób jej implementacji w dwóch różnych systemach krajowych. Dokonana analiza wskazuje, że choć zarządzający lotniskami dysponują formalnym prawem do ustalania wysokości i struktury opłat, ich swoboda działania jest ograniczona zarówno przez przepisy unijne, jak i przez krajowe mechanizmy nadzoru.

Słowa kluczowe: opłaty lotniskowe, zasada niedyskryminacji, zasada przejrzystości, prawo UE, transport lotniczy w UE

* dr, Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: agnieszka.fortonska@lazarski.pl, ORCID: 0000-0001-7039-3477

** mgr, LL.M., Uczelnia Łazarskiego (Polska), e-mail: matylda.berus@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2406-7392, podczas przygotowywania i publikacji tego artykułu współautorka była również zatrudniona w Komisji Europejskiej. Poglądy wyrażone w niniejszym artykule są wyłącznie poglądami współautorki i nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.



REGULATION OF AIRPORT CHARGES IN EU LAW, AND IN POLAND AND GERMANY: LIMITS OF AIRPORT MANAGING BODIES' AUTONOMY AND THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AND NON-DISCRIMINATION

ABSTRACT

This article analyses the regulation of airport charges under European Union law and within the national legal systems of Poland and Germany, with particular focus on the relationship between the autonomy of airport managing bodies and their obligation to observe the principles of transparency and non-discrimination. The authors discuss the legal framework established by Directive 2009/12/EC and examine its implementation in two distinct national contexts. The analysis demonstrates that, although airport managing bodies formally possess the right to determine the level and structure of charges, their discretion is constrained by both EU legislation and national oversight mechanisms.

Keywords: airport charges, non-discrimination, transparency, EU law, EU air transport

WPROWADZENIE

Porty lotnicze odgrywają ważną rolę w rozwoju krajowego i międzynarodowego transportu lotniczego. Dostęp do infrastruktury lotniskowej, a co za tym idzie – także opłaty lotniskowe, istotnie wpływają na relacje między przewoźnikami lotniczymi oraz między przewoźnikami a pasażerami, kształtując siatkę połączeń i jakość świadczonych usług. Aby zapobiec nadużyciom w tym obszarze, system opłat podlega podstawowym zasadom ustalonym na poziomie międzynarodowym, a także szczegółowym regulacjom krajowym, i w wypadku portów lotniczych Unii Europejskiej – również unijnym.

Jednym z istotnych elementów prawnej regulacji opłat lotniskowych jest rola zarządzających portów lotniczych i ich wpływ na warunki funkcjonowania lotnisk. W niniejszym artykule to zagadnienie zostało omówione w kontekście prawa UE, zmierzając do oceny, w jakim stopniu obecny model regulacji opłat lotniskowych, ukształtowany głównie przez dyrektywę 2009/12/WE¹, realizuje cele przejrzystości, równowagi interesów oraz niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury. Tym samym postawiona hipoteza badawcza brzmi: obecny model regulacji opłat lotniskowych skutecznie realizuje wyżej wskazane cele. Analiza obejmuje zarówno dyrektywę, jak i wybrane przepisy krajowe Polski i Niemiec, a także postulaty zmian zgłaszane przez Komisję Europejską oraz interesariuszy rynku – w tym przewoźników, zarządzających lotnisk i władze publiczne. Rozważania zamyka przegląd dostępnego orzecznictwa unijnego i krajowego dotyczącego opłat lotniskowych, stanowiący punkt wyjścia do końcowej oceny efektywności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz propozycji ich możliwej reformy.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych, (Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009, s. 11–16); dalej: dyrektywa.

PODSTAWA PRAWNA

Regulacja prawna opłat lotniskowych ma na celu zapewnienie przejrzystości, niedyskryminacyjnego dostępu do usług lotniskowych oraz równowagi między interesami zarządzających lotniskami a ich użytkownikami. Aby lepiej przedstawić, w jaki sposób zostały uregulowane przepisy w tym zakresie, należy odwołać się zarówno do aktów prawnych na poziomie międzynarodowym, Unii Europejskiej, jak i na poziomie krajowym, które będą przedmiotem rozważań w tym rozdziale.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Na poziomie międzynarodowym kwestię opłat lotniskowych reguluje się w art. 15 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r.², zgodnie z którą „[k]ażdy port lotniczy w Umawiającym się Państwie otwarty do użytku publicznego dla krajowych statków powietrznych będzie również, (...) otwarty na jednakowych warunkach dla statków powietrznych wszystkich innych Umawiających się Państw”. W związku z tym opłaty związane z użytkowaniem lotniska przez samoloty innego Umawiającego się Państwa nie mogą przewyższać wysokości opłat uiszczanych przez krajowe samoloty używane do podobnej służby³ – zasada ta dotyczy zarówno regularnej, jak i nieregularnej żeglugi powietrznej. Ponadto opłaty te muszą zostać ogłoszone i podane do wiadomości Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. International Civil Aviation Organization, ICAO), utworzonej na mocy art. 43 konwencji chicagowskiej.

W czasie swojego 78-letniego istnienia ICAO wielokrotnie podejmowało temat opłat lotniskowych⁴ – także podczas obrad Zgromadzenia oraz w rezolucjach Rady, wyjaśniając m.in. różnicę między opłatą a podatkiem:

opłata lotniskowa jest obciążeniem, które jest wprowadzone i stosowane specjalnie po to, aby odzyskać koszty zapewnienia lotnictwu cywilnemu obiektów i urządzeń oraz usług, natomiast podatek jest obciążeniem zwiększającym dochody rządów krajowych lub lokalnych, przy czym dochody te na ogół nie są przeznaczone na cele lotnictwa cywilnego ani w całości, ani w zależności od poszczególnych kosztów⁵.

W bezpośrednim nawiązaniu do art. 15 konwencji chicagowskiej ICAO opublikowało również obszernie wytyczne dotyczące opłat lotniskowych, tzw. Dokument 9082⁶. Obejmują one także opłaty za zapewnianie służb żeglugi powietrznej, odrębne

² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r., nr 35, poz. 212 z późn. zm.); dalej: konwencja chicagowska.

³ W.R. Grove Jr, *International Law – Chicago Convention Interpreted – Discriminatory Airport Charges to Foreign Airlines*, „University of Miami Law Review” 1963, nr 18, s. 483.

⁴ Zob. T.M. Markiewicz, *Airport Charges as an Instrument of Competition Between Airports in the European Union: Legislative Aspects*, „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej” 2019, nr 2 (115), s. 6–11.

⁵ Dyrektywa, preambuła, motywy 9–10.

⁶ ICAO’s *Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services*, ICAO Doc. 9082 (9. wyd.) 2012.

od tematyki niniejszego artykułu. Choć wytyczne te same w sobie nie posiadają mocy wiążącej, uzyskały jednak status praktyk ogólnie przyjętych w Umawiających się Państwach⁷. Wytyczne opierają system opłat lotniskowych na następujących podstawowych zasadach:

- niedyskryminacji, m.in. między krajowymi i zagranicznymi użytkownikami oraz użytkownikami z różnych państw;
- powiązaniu kosztów z wysokością opłat,
- przejrzystości, oraz
- konsultacji z użytkownikami.

Wszystkie te zasady znajdują swoje odzwierciedlenie w porządku prawnym przyjętym przez Unię Europejską⁸.

PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z 2009 r. reguluje kwestię opłat lotniskowych. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do zapewnienia obowiązkowej procedury konsultacji między zarządzającym portu lotniczego a jego użytkownikami, m.in. celem dyskusji nad wysokością opłat lotniskowych, oraz zagwarantowania zasady niedyskryminacji użytkowników portów lotniczych w ustalaniu opłat lotniskowych. Należy również wskazać, iż w dyrektywie zdefiniowano, czym jest opłata lotniskowa; to „należność pobierana na rzecz zarządzającego portem lotniczym, uiszczana przez użytkowników portu lotniczego za korzystanie z obiektów i urządzeń (...)” (art. 2).

Istotną kwestią jest, iż zakres zastosowania dyrektywy jest ograniczony do wszystkich portów lotniczych położonych na terytorium, na którym stosuje się Traktat, otwartych dla ruchu handlowego i obsługujących rocznie ponad 5 milionów pasażerów, oraz do portu lotniczego o największym ruchu pasażerskim w każdym państwie członkowskim. Tym samym dyrektywa nie będzie odnosiła się do portów lotniczych, które obsługują poniżej 5 milionów pasażerów.

Obok zapewnienia niedyskryminacji i równego traktowania linii lotniczych przy ustalaniu opłat lotniskowych, do głównych celów dyrektywy należą również: zagwarantowanie przejrzystości (art. 7), możliwość zróżnicowania opłat (art. 10), konsultacja systemu opłat (art. 6) oraz nadzór sprawowany przez niezależny organ (art. 11), co ma na celu promowanie konkurencji i uczciwego dostępu do infrastruktury lotniskowej. Warto podkreślić, że to państwa członkowskie, zgodnie z wolą unijnego prawodawcy, są odpowiedzialne za wyznaczenie niezależnego organu nadzorującego, który ma czuwać nad prawidłowym stosowaniem przepisów dyrektywy. W związku z tym na poziomie unijnym nie istnieje obecnie jeden wspólny organ nadzorczy.

⁷ ICAO, *ICAO's Policies on User Charges & Taxation*, <https://www.icao.int/sustainability/pages/eap-im-policies.aspx> (dostęp: 29.05.2025).

⁸ G. Schiller, *Neue gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zur Festsetzung von Flughafenentgelten. Die Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte*. „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2009, nr 68, s. 356.

WYBRANE PRAWO KRAJOWE

W tej części dokonano analizy regulacji opłat lotniskowych w systemach prawnych Polski i Niemiec, ze względu na ich pozornie różne podejście do implementacji przepisów unijnych, wynikające z różnic administracyjnych. Polska, jako kraj Europy Środkowo-Wschodniej o charakterze unitarnym, oraz Niemcy, państwo federalne, będące jednym z głównych węzłów transportu lotniczego w Europie, oferują interesujący materiał porównawczy. Wybór ten pozwala lepiej zrozumieć, w jaki sposób różne modele administracyjne i gospodarcze wpływają na zakres autonomii zarządzających lotniskami oraz na stosowanie zasad przejrzystości i niedyskryminacji wynikających z prawa Unii Europejskiej.

Polska

Na poziomie krajowym jednym z aktów prawnych, który reguluje kwestię opłat lotniskowych, jest Ustawa Prawo lotnicze (pr. lot.)⁹. W art. 75 podkreślono, iż „[z]arządzający lotniskiem może pobierać opłaty za korzystanie z obiektów, urządzeń lub usług udostępnianych wyłącznie przez tego zarządzającego lotniskiem, związanych ze startem, lądowaniem, oświetleniem, parkowaniem statków powietrznych lub obsługą ładunków (towarów i poczty) lub pasażerów (opłaty lotniskowe)”. Istotnym aspektem jest to, iż zarządzający lotniskiem może wyodrębnić także opłatę hałasową.

Kolejnym dokumentem, który określa opłaty lotniskowe, jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r.¹⁰ Prawodawca w przedmiotowym akcie prawnym wskazuje, jakie są warunki, sposób i tryb przeprowadzenia konsultacji. Ustala również wymagania odnośnie do taryf opłat lotniskowych oraz sposobu ich zatwierdzania i publikacji. Analizując przepisy prawne, można zauważyć, iż prawodawca dokładnie precyzuje, kto może ustalać taryfy opłat lotniskowych. Jak zostało określone, jest nim „zarządzający lotniskiem użytku publicznego” (§ 2). Tym samym katalog podmiotów został ograniczony do zarządzających lotniskami, „które są otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości” (art. 54 pr. lot.).

W konsekwencji poza katalogiem są „lotniska użytku wyłącznego” – jak zaznacza K. Marut, są one lotniskami prywatnymi¹¹. Istotnym aspektem, który odróżnia je od lotnisk użytku publicznego, jest fakt, iż nie można na nich wykonywać lotów handlowych. Jednakże od tej zasady istnieją też wyjątki, bowiem zarządzający lotniskiem użytku wyłącznego na podstawie art. 54 ust. 7 pr. lot. może wystąpić z wnioskiem o uzyskanie zgody na czasowe otwarcie lotniska do użytku publicznego. Przedmiotową decyzję wydaje Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

W treści wyżej wspomnianego rozporządzenia z 2014 r. wyszczególniono, jakie opłaty lotniskowe mogą zostać ustalone. Do katalogu opłat zakwalifikowano m.in. opłaty startowe i za lądowanie (§ 2 i 7), postojowe za udostępnienie i utrzymanie miejsc postojowych (§ 2 i 8), pasażerskie – związane z infrastrukturą dworców

⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2110 z późn. zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 sierpnia 2014 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz.U. poz. 1074).

¹¹ K. Marut, w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, art. 54.

pasażerskich (§ 2 i 9) oraz towarowe – pobierane za korzystanie z budynków dworców towarowych i ich urządzeń (§ 2 i 10). Dodatkowo mogą być ustalane opłaty takie jak: hałasowa (§ 2 i 11), za zapewnienie ochrony i kontroli bezpieczeństwa pasażerów, ich bagażu oraz ładunków, a także za ochronę statku powietrznego na płycie postojowej. Opłata hałasowa, zgodnie z art. 75 ust. 4 Prawa lotniczego, może być wprowadzona w wypadku problemów związanych z nadmiernym hałasem. Na podstawie art. 75 ust. 4a tej ustawy zarządzający lotniskiem może także ustalić opłatę środowiskową, jeżeli występują problemy dotyczące ochrony powierzchni ograniczających przeszkody lub funkcjonowania wzrokowych pomocy nawigacyjnych przez drzewa lub krzewy.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest sposób ustalania opłat lotniskowych. Zgodnie z rozporządzeniem z 2014 r. zarządzający lotniskiem użytku publicznego musi kierować się zasadą przejrzystości, umożliwiając użytkownikom statków powietrznych lub innym podmiotom eksploatującym statki powietrzne sprawdzenie poprawności naliczonych opłat. Obowiązek ten pozostaje w zgodzie z zasadą niedyskryminacji. Ważne jest również zapewnienie stabilności opłat w danym sezonie rozkładowym, z wyjątkiem przypadków uzasadnionych. Przy ustalaniu opłat – zarówno podstawowych (§ 2 ust. 1: startowych, postojowych, pasażerskich i towarowych), jak i dodatkowych (§ 2 ust. 4) – należy także uwzględnić komercyjny charakter działalności zarządzającego lotniskiem. Ponadto wysokość opłat powinna odzwierciedlać rzeczywiste koszty usług oraz udostępniania i utrzymania infrastruktury niezbędnej do obsługi operacji lotniczych, pasażerów i ładunków, z zachowaniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i jakości, przy wyłączeniu kosztów pokrywanych z innych źródeł.

W tym kontekście należy zadać dwa pytania: czy zarządzający lotniskiem użytku publicznego ma prawo samodzielnie określać wysokość opłat lotniskowych oraz czy może różnicować ich wysokość względem poszczególnych podmiotów? Odpowiadając na pierwsze pytanie, należy odwołać się do § 6, zgodnie z którym zarządzający lotniskiem uwzględnia poniesione przez siebie koszty świadczenia usług. Mogą one obejmować m.in. bezpośrednie koszty operacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją lotniska, koszty pośrednie, w tym administracyjne, koszty infrastruktury (np. amortyzację oraz środki trwałe w budowie), a także koszty finansowe kapitału obcego. Dodatkowo dopuszcza się uwzględnienie kosztu kapitału własnego. Odpowiadając na drugie pytanie, należy sięgnąć do § 4 i 5, które przewidują możliwość udzielania zniżek oraz modulowania wysokości opłat lotniskowych na podstawie interesu publicznego lub społecznego. Przykładem wskazanym przez prawodawcę jest ochrona środowiska.

Istotną kwestią jest to, że konsultacje dotyczące opłat lotniskowych muszą być przeprowadzone w określonym terminie przed przedstawieniem taryfy do wiadomości lub zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (§ 14). Tryb ten zależy od wielkości ruchu pasażerskiego w danym porcie lotniczym: w wypadku lotnisk obsługujących rocznie ponad 5 mln pasażerów, taryfa wymaga zatwierdzenia, natomiast przy mniejszym ruchu – jedynie przedstawienia do wiadomości. Przykładami portów z pierwszej grupy są Kraków-Balice (11 071 897 pasażerów w 2024 r.) oraz Gdańsk im. Lecha Wałęsy (6 698 533 pasażerów). Do drugiej grupy

należą m.in. Wrocław-Strachowice (4 467 264 pasażerów) oraz Poznań-Ławica (3 597 147 pasażerów)¹². Prawodawca przewidział, że konsultacje odbywają się w formie pisemnej, jednak zarządzający lotniskiem użytku publicznego może odstąpić od tej zasady i zorganizować spotkanie z zainteresowanymi podmiotami. Taryfy opłat lotniskowych zatwierdza Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, wydając w tym zakresie decyzję administracyjną.

Niemcy

W wyniku transpozycji dyrektywy, opłaty lotniskowe uregulowane zostały w prawie niemieckim w § 19b ustawy o transporcie lotniczym (niem. Luftverkehrsgesetz, LuftVG)¹³. W przeciwieństwie do dyrektywy 2009/12/WE, niemiecka regulacja obejmuje nie tylko porty lotnicze obsługujące rocznie ponad 5 milionów pasażerów, lecz wszystkie komercyjne porty lotnicze i lądowiska. W wypadku dużych portów (powyżej 5 mln pasażerów) przewidziano bardziej rozbudowaną procedurę konsultacyjną¹⁴ – omówioną poniżej.

Zgodnie z § 19b ust. 1 zarządzający portem lotniczym zobowiązany jest do opracowania *Entgeltordnung* – regulaminu opłat, określającego wysokość opłat za korzystanie z infrastruktury związanej z ruchem statków powietrznych (starty, lądowania, postój) oraz odprawą pasażerów i ładunków. Regulamin ten musi zostać zatwierdzony przez właściwy organ nadzorujący. Przepis nie precyzuje jednak, kto pełni funkcje tego organu – w praktyce są to krajowe organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad lotnictwem cywilnym w danym kraju związkowym¹⁵. Opłaty muszą być ustalane z wyprzedzeniem, w sposób kosztowo uzasadniony, obiektywny, przejrzysty i niedyskryminujący. Dopuszczalne jest różnicowanie opłat na podstawie interesu publicznego, zwłaszcza ze względu na hałas i emisję zanieczyszczeń.

Dla portów lotniczych przekraczających próg 5 milionów pasażerów rocznie procedura ustalania opłat jest bardziej sformalizowana. Zgodnie z ust. 3 zarządzający ma obowiązek przekazać użytkownikom projektu regulaminu opłat najpóźniej na sześć miesięcy przed jego planowanym wejściem w życie¹⁶. Uwagi użytkowników muszą zostać uwzględnione przy składaniu wniosku o zatwierdzenie, który powinien zostać złożony co najmniej pięć miesięcy przed planowaną datą wejścia w życie¹⁷. Organ zatwierdzający sprawdza m.in., czy opłaty pozostają w odpowied-

¹² Statystyki dostępne na stronie ULC – ULC, *Podsumowanie wyników rynku lotniczego w 2024 roku*, <https://ulc.gov.pl/aktualnosci/podsumowanie-wynikow-ryнку-lotniczego-w-2024-roku> (dostęp: 29.05.2025).

¹³ Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 327) geändert worden ist.

¹⁴ L. Giesberts, *Neuregelung von Flughafenentgelten nach § 19b LuftVG. Zur Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG in das deutsche Recht*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht“ 2012, nr 61, s. 187.

¹⁵ Zob. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum, *Flughafenentgelte: Jahresbericht zur Genehmigung der Entgeltordnung 2017 des Flughafens Frankfurt*, <https://wirtschaft.hessen.de/Jahresbericht-zur-Genehmigung-der-Entgeltordnung-2017-des-Flughafens-Frankfurt> (dostęp: 29.05.2025).

¹⁶ § 19b LuftVG, ust. 3, pkt 1.

¹⁷ Ibidem, pkt 2.

niej proporcji do przewidywanych kosztów i czy w działalności zarządzającego widoczna jest orientacja na efektywność¹⁸. Dodatkowo zarządzający zobowiązany jest do ujawnienia użytkownikom wielu informacji, takich jak struktura kosztów, metody kalkulacji, planowane inwestycje i prognozy ruchu¹⁹.

Niezależnie od zatwierdzenia opłat, według ust. 3 pkt 5 zarządzający musi przeprowadzać co najmniej raz w roku konsultacje z użytkownikami lotniska, zapowiadając je z miesięcznym wyprzedzeniem. W konsultacjach mogą uczestniczyć także organizacje branżowe. Christian Koenig oraz Franziska Schramm zwracają jednak uwagę, że efektywność tych konsultacji może być ograniczona przez asymetrię siły negocjacyjnej – dominacja jednego przewoźnika może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla mniejszych linii. Dlatego, ich zdaniem, warto rozważyć wprowadzenie dodatkowych mechanizmów ochronnych²⁰.

Podsumowując, § 19b LuftVG w dużej mierze realizuje podstawowe cele regulacyjne unijnej dyrektywy – zapewnienie przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności i powiązania opłat z rzeczywistymi kosztami, lecz w praktyce nadal dominuje jednostronne ustalanie opłat przez zarządzających lotnisk, zatwierdzane przez organ nadzorczy, bez realnego wzmocnienia pozycji negocjacyjnej linii lotniczych²¹. Orzecznictwo krajowe oraz TSUE dotyczące tego przepisu, omówione poniżej, koncentruje się właśnie na tym problemie.

OPŁATY LOTNISKOWE W WYBRANYCH PORTACH LOTNICZYCH

Jak już wskazano, można wyróżnić różne rodzaje opłat lotniskowych, m.in.: opłatę za lądowanie, opłatę pasażerską oraz opłatę postojową. Nie ulega wątpliwości, iż typów opłat może być więcej, w zależności od sytuacji i otoczenia danego portu lotniczego. W konsekwencji mogą się pojawić dodatkowe opłaty, np. w związku z czynnikami środowiskowymi²² (m.in. opłata hałasowa czy środowiskowa).

W celu ukazania praktycznego wymiaru omawianych regulacji autorki opracowały zestawienie opłat lotniskowych obowiązujących w wybranych portach lotniczych w Polsce i Niemczech na rok 2025. Tabela 1 zawiera dane dla lotnisk: Kraków-Balice (KRK), Gdańsk-Rębiechowo (GDN), Hamburg (HAM) oraz Lipsk/Halle (LEJ). Wszystkie opłaty przedstawiono w złotych polskich (PLN), przy czym przeliczenia z euro (EUR) dokonano według kursu z dnia 18 maja 2025 r. Uwzględniając fakt, że opłaty zależą często od maksymalnej masy startowej statku powietrznego (MTOW), wartości w tabeli zostały dobrane z myślą o samolocie typu Boeing 737-800 o MTOW wynoszącej 70 530 kg.

¹⁸ Ibidem, pkt 3.

¹⁹ Ibidem, pkt 6.

²⁰ Ch. Koenig, F. Schramm, *Die Regulierung von Flughafenentgelten*, „Netzwirtschaften und Recht” 2014, nr 11, s. 239.

²¹ Ibidem.

²² E. Marciszewska, A. Hoszman, *Zróżnicowanie polityki opłat za korzystanie z infrastruktury portów lotniczych*, „Logistyka” 2014, nr 3, s. 5225.

Tabela 1. Opłaty lotniskowe w wybranych portach lotniczych w Polsce i Niemczech

Lotnisko	Opłata za lądowanie statku powietrznego	Opłata za postój statku powietrznego	Opłata za odlatującego pasażera (nie w tranzycie)	Opłata za zapewnienie ochrony i kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu
KRK ^a	32,00 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW	12,20 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW i każde rozpoczęte 24 godziny postoju	45,00 PLN za każdego pasażera odlatującego	11,68 PLN za każdego pasażera odlatującego
GDN ^b	MTOW > 2t – 25,00 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW	4,50 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW i każde rozpoczęte 24 godziny postoju. Opłaty nie pobiera się za postój trwający do 120 minut	48,00 PLN za każdego pasażera odlatującego	8,00 PLN za każdego pasażera odlatującego
HAM ^c	14,22 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW (samolot turboodrzutowy)	MTOW > 7t – 0,51 PLN za każdą tonę MTOW oraz za każde 15 minut postoju. Minimalna opłata wynosi 19,51 PLN. Opłata nie jest pobierana za okres od godz. 23:00 do 4:59	<p>Loty krajowe – 43,76 PLN za każdego pasażera odlatującego</p> <p>Lot do innego państwa członkowskiego UE, Islandii, Norwegii, Szwajcarii lub Wielkiej Brytanii – 43,76 PLN za każdego pasażera odlatującego</p> <p>Lot poza UE – 51,92 PLN za każdego pasażera odlatującego</p>	5,85 PLN za każdego pasażera odlatującego

Tabela 1. (cd.)

Lot-nisko	Oplata za lądowanie statku powietrznego	Oplata za postój statku powietrznego	Oplata za odlatującego pasażera (nie w tranzycie)	Oplata za zapewnienie ochrony i kontrolę bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu
LEJ ^d	21,86 PLN za każdą rozpoczętą tonę MTOW	13,41 za każdą rozpoczętą tonę MTOW i każde rozpoczęte 24 godziny postoju. Minimalna oplata postojowa za każde 24 godziny to 31,42 PLN. Nie pobiera się opłaty za postój krótszy niż 8 godzin	Lot do innego państwa członkowskiego UE, Islandii, Norwegii, Szwajcarii – 60,75 PLN Lot poza UE – 74,80 PLN za każdego pasażera odlatującego	10,33 PLN za każdego pasażera odlatującego

^a Kraków Airport, *Taryfa Opłat Lotniskowych*, <https://krakowairport.pl/storage/2024-12/2025-krk-pl-taryfawnioski-1733920829NOKQL.pdf> (dostęp: 29.05.2025).

^b Ogłoszenie Nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie taryfy opłat lotniskowych w Porcie Lotniczym Gdańsk Sp. z o.o. (Dz. Urz. UL z 2009 r., 2.49).

^c Hamburg Airport, *Airport Charges*, <https://www.hamburg-airport.de/resource/blob/79030/311ddb4ba75adf134f139d19f9c00/airport-charges-april-2024-data.pdf> (dostęp: 29.05.2025).

^d Leipzig-Halle Airport, *Regulation on Fees Aviation*, https://www.mdf-ag.com/media/user_upload/Leipzig_Halle/PDF/LEJ_RoF_Aviation_2024-12-01_rev05-24.pdf (dostęp: 29.05.2025).

Źródło: opracowanie własne.

PRACE KOMISJI EUROPEJSKIEJ NAD ZMIANAMI DYREKTYWY 2009/12/WE W SPRAWIE OPŁAT LOTNISKOWYCH

Na przestrzeni lat pojawiły się opinie, że przepisy obowiązującej dyrektywy nie są już w pełni adekwatne – szczególnie w kontekście nowych modeli biznesowych w lotnictwie, rosnącej konkurencji na rynku oraz rosnących wymagań związanych ze zrównoważonym rozwojem. W ramach tzw. oceny adekwatności (ang. *fitness check*) dyrektywy z 2024 r. Komisja Europejska (KE) przeprowadziła ewaluację funkcjonowania dotychczasowych regulacji, z której wynika, że mimo osiągnięcia części celów, obecne przepisy wymagają modyfikacji.

Jednym z elementów oceny było zaproszenie interesariuszy rynku lotniczego UE do zgłaszania uwag. Swoje stanowiska w sprawie potrzeby zmian do dyrektywy przedstawiły m.in. linie lotnicze, organizacje je reprezentujące, porty lotnicze oraz władze krajowe. W tej części artykułu zostanie przedstawione podsumowanie tych stanowisk; zakończą je rekomendacje przyjęte w ostatnich latach przez nieformalną grupę ekspercką, tzw. Thessaloniki Forum, powołaną do wsparcia KE w implementacji dyrektywy.

STANOWISKO LINII LOTNICZYCH I ORGANIZACJI REPREZENTUJĄCYCH LINII LOTNICZYCH

W odpowiedziach udzielonych przez linie lotnicze oraz organizacje je reprezentujące – w ramach zaproszenia do oceny adekwatności unijnych przepisów dotyczących opłat lotniskowych – można wyróżnić kilka wyraźnych tendencji.

Po pierwsze, zarówno przewoźnicy niskokosztowi (np. Ryanair i easyJet), jak i tzw. tradycyjni przewoźnicy (m.in. Air France / KLM)²³, wskazywali pozytywny wpływ stosowania systemu finansowania z jednego źródła (ang. *single till*) przy ustalaniu wysokości opłat lotniskowych. Zgodnie z ich stanowiskiem system ten sprzyja większej przejrzystości oraz ogranicza ryzyko nadużywania pozycji dominującej przez porty lotnicze o znaczącej pozycji rynkowej²⁴. System *single till* zakłada, że całość działalności lotniska – świadczenie usług zarówno aeronautycznych, jak i komercyjnych – uwzględniana jest w procesie ustalania opłat²⁵, w przeciwieństwie do systemu dwóch źródeł (ang. *dual till*), w którym działalność aeronautyczna traktowana jest oddzielnie, co może prowadzić do zawyżania opłat²⁶. Stanowisko to poparło również Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (ang. International Air Transport Association, IATA)²⁷.

Po drugie, przewoźnicy obu typów, a także organizacje branżowe, takie jak Airlines for America (A4A)²⁸ oraz IATA, wyraziły potrzebę wzmocnienia pozycji

²³ KE, *Feedback from: Air France-KLM*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469518_en (dostęp: 29.05.2025).

²⁴ KE, *Feedback from: Ryanair Holdings*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469550_en (dostęp: 29.05.2025).

²⁵ A. Jurkowska, *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*, w: *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, red. F. Czernicki, T. Skoczny, Warszawa 2010, s. 71.

²⁶ York Aviation, *The Cost and Profitability of European Airports. How Effective is Regulation under the Airport Charges. Directive? Final Report*, sierpień 2017, <https://a4e.eu/wp-content/uploads/a4e-study-york-aviation-the-cost-and-profitability-of-european-airports-2017-08-04.pdf> (dostęp: 29.05.2025).

²⁷ KE, *Feedback from: International Air Transport Association (IATA)*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469540_en (dostęp: 29.05.2025).

²⁸ KE, *Feedback from: Airlines for America*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469564_en (dostęp: 29.05.2025).

niezależnych organów nadzorczych (art. 11 dyrektywy). easyJet w swoich uwagach zwrócił uwagę na niespójną implementację przepisów dotyczących tych organów, w szczególności w zakresie ich autorytetu, zasobów oraz niezależności w niektórych jurysdykcjach²⁹.

Po trzecie, zgłoszono również zastrzeżenia dotyczące braku przejrzystości w procesie ustalania opłat, co powiązано z nieefektywnym systemem konsultacji pomiędzy lotniskami a ich użytkownikami. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 6 ust. 2 dyrektywy lotniska nie są zobowiązane do prowadzenia konsultacji, jeżeli wysokość opłat nie ulega zmianie. Taki zapis uniemożliwia użytkownikom wpływ na opłaty w sytuacji zmian natężenia ruchu lub efektywności świadczonych usług³⁰. Problem ten potęgowany jest przez brak precyzyjnych wymogów dotyczących transparentności w samej dyrektywie.

Wreszcie, niemal wszystkie linie lotnicze oraz organizacje branżowe, które odpowiedziały na zaproszenie do zgłaszania uwag, opowiedziały się za wprowadzeniem regulacji opłat lotniskowych na poziomie unijnym w formie rozporządzenia. Rozwiązanie to miałyby na celu wyeliminowanie problemu niespójnej implementacji przepisów, wynikającej z obecnej formy dyrektywy, i konieczności jej transpozycji do prawa krajowego.

STANOWISKO LOTNISK

W swoim stanowisku³¹ Airports Council International Europe (ACI Europe) – organizacja zrzeszająca europejskie lotniska – wskazała rozbieżność między interesem lotnisk a linii lotniczych. W przeciwieństwie do linii lot lotniczych, ACI Europe stoi na stanowisku, że dyrektywa spełnia swoje funkcje oraz zapewnia elastyczność w różnych sytuacjach, np. pandemii COVID-19. Przepisy regulują także modulację opłat środowiskowych, co jest istotne w kontekście aktualnych wyzwań w sektorze lotniczym, m.in. realizacji „Fit for 55” i Europejskiego Zielonego Ładu, które wymagają znacznych inwestycji lotniskowych. Ponadto dyrektywa zapewnia właściwą równowagę między konsultacjami z użytkownikami a informacjami o nowej infrastrukturze. ACI Europe podkreśla również, że niższe opłaty lotniskowe nie przekładają się na obniżkę cen biletów, natomiast brak inwestycji w zwiększenie przepustowości portów może skutkować ich wzrostem.

Istotnym zagadnieniem jest również to, że sytuacja finansowa portów lotniczych i ich działalność komercyjna stoją na dalszym planie względem interesów i kosztów linii lotniczych. Opłaty lotniskowe, zdaniem ACI Europe, stanowią ważną część

²⁹ KE, *Feedback from: easyJet Airline*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469509_en (dostęp: 29.05.2025).

³⁰ KE, *Feedback from: European Regions Airline Association (ERA)*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469536_en (dostęp: 29.05.2025).

³¹ KE, *Feedback from: ACI EUROPE*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3468805_en/ (dostęp: 29.05.2025).

przychodów portów, pozwalającą pokryć koszty eksploatacji oraz finansować długoterminowe inwestycje niezbędne do zaspokojenia przyszłego popytu i poprawy jakości usług.

STANOWISKO WŁADZ KRAJOWYCH

W sprawie oceny adekwatności przepisów unijnych wypowiedziały się pojedyncze władze krajowe, m.in. władze francuskie oraz władze niemieckich krajów związkowych – Bawarii i Hesji.

Choć wszystkie trzy podmioty wyraziły aprobatę dla dotychczasowych regulacji i uznały, że obecne przepisy w wystarczającym stopniu odpowiadają na potrzeby związane z regulacją opłat lotniskowych, władze francuskie jednocześnie zadeklarowały otwartość na ewentualne zmiany mające na celu poprawę harmonizacji rynku europejskiego, w szczególności w kwestiach związanych z autorytetem organów nadzorczych oraz transparentnością procesu ustalania opłat³². Z kolei kraje związkowe Bawaria i Hesja sprzeciwiły się rozszerzaniu obowiązujących wymagań oraz wprowadzeniu formy rozporządzenia, argumentując to znaczącymi różnicami między istniejącymi niemieckimi lotniskami w zakresie konkurencji oraz ich pozycji rynkowej³³.

THE THESSALONIKI FORUM OF AIRPORT CHARGES REGULATORS

Jak wspomniano, w 2014 r. założona została nieformalna grupa ekspercka, Thessaloniki Forum, z którą DG MOVE (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, KE) może konsultować się w sprawach dotyczących opłat lotniskowych³⁴. Do zadań Forum należy m.in. pomoc KE w zakresie wdrażania istniejących przepisów, programów i polityk Unii, a także w przygotowywaniu wniosków ustawodawczych i inicjatyw politycznych, czy koordynacja z Państwami Członkowskimi. Grupie przewodniczy reprezentant DG MOVE, a jej członkowie podzieleni są na kategorie C, D i E.

Do pierwszej kategorii należy pięciu obserwatorów, m.in. ACI Europe czy IATA, do drugiej – władze krajowe państw członkowskich, a do ostatniej inne podmioty – obecnie tylko szwajcarski Federalny Departament Środowiska, Transportu, Energii

³² KE, *Feedback from: Autorités françaises*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3469547_en (dostęp: 29.05.2025).

³³ KE, *Feedback from: Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3466355_en (dostęp: 29.05.2025); KE, *Feedback from: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und ländlichen Raum*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14193-Aviation-fitness-check-of-EU-airport-legislation/F3468668_en (dostęp: 29.05.2025).

³⁴ KE, *Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities: Thessaloniki Forum of Airport Charges Regulators (E03084)*, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupId=3084&fromMeetings=true&meetingId=46276> (dostęp: 29.05.2025).

i Komunikacji (DETEC) / Federalny Urząd Lotnictwa Cywilnego (FOCA)³⁵. Zgodnie z postanowieniami wewnętrznych zasadach działania Forum przyjmuje opinie, rekomendacje oraz raporty w drodze konsensusu (art. 5). Ponadto przewidziano możliwość tworzenia podgrup roboczych (art. 6). W 2023 r. dokument został rozszerzony o kwestie dotyczące udziału ekspertów (art. 7) oraz obserwatorów (art. 8).

Jedną z przyjętych przez grupę rekomendacji jest dokument *Concession Agreements and ISAs Supervisory Powers*³⁶, w którym wskazano, że w państwach członkowskich brakuje jednolitych regulacji dotyczących nadzoru lotniczego – ich kompetencje są zróżnicowane (pkt 2.7). Część z nich ma możliwość żądania dodatkowych informacji (pkt 2.8). W dokumencie zaproponowano również zmiany w zakresie przepisów dotyczących konsultacji w sprawie opłat lotniskowych z użytkownikami portów, a także rozszerzenie zadań nadzoru lotniczego, m.in. o monitorowanie przebiegu tych konsultacji (pkt 3.13).

Innym istotnym dokumentem jest *Airport Charges in Times of Crisis*³⁷, w którym zwrócono uwagę, że obowiązująca dyrektywa nie zawiera szczegółowych regulacji dotyczących sytuacji kryzysowych, takich jak pandemia COVID-19. Podkreślono brak definicji pojęć takich jak „kryzys” czy „wyjątkowe okoliczności”, co może prowadzić do trudności interpretacyjnych. Zwrócono również uwagę na brak przepisów dotyczących sytuacji, w których porty lotnicze, wcześniej przekraczające próg 5 milionów pasażerów rocznie, przestają spełniać ten warunek. Forum zarekomendowało uregulowanie tej kwestii.

ORZECZNICTWO MIĘDZYNARODOWE I KRAJOWE

Przed dokonaniem analizy skuteczności dyrektywy 2009/12/WE w kontekście realizacji jej celów (takich jak zapewnienie przejrzystości, równowagi interesów oraz niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury lotniskowej), warto omówić dostępne orzecznictwo międzynarodowe i krajowe dotyczące opłat lotniskowych. W nawiązaniu do wcześniejszej analizy podstaw prawnych, w tej części przedstawiono wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz sądów krajowych w Polsce i Niemczech. Na dzień publikacji artykułu znane są jedynie cztery rozstrzygnięcia z perspektywy stosowania przepisów w praktyce, co wskazuje ograniczony dorobek orzeczniczy w tym zakresie.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Thessaloniki Forum, *Concession Agreements and ISAs Supervisory Powers*, 27 stycznia 2022, https://www.iaa.ie/docs/default-source/1c-economic-regulation/concession-agreements-and-isas-supervisory-powers.pdf?sfvrsn=627a10f3_1 (dostęp: 29.05.2025).

³⁷ Thessaloniki Forum, *Airport Charges in Times of Crisis*, 27 stycznia 2022, https://www.iaa.ie/docs/default-source/1c-economic-regulation/airport-charges-in-times-of-crisis.pdf?sfvrsn=7b7a10f3_1 (dostęp: 29.05.2025).

WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
Z DNIA 21 LISTOPADA 2019

W kwestiach związanych z opłatami lotniskowymi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wypowiedział się dotychczas tylko raz, tj. w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie C-379/18 między Deutsche Lufthansa AG oraz krajem związkowym Berlin³⁸. W listopadzie 2014 r. Deutsche Lufthansa zakwestionowała decyzję kraju związkowego Berlin z dnia 13 października 2014 r. o zatwierdzeniu nowego systemu opłat lotniskowych dla lotniska Berlin-Tegel (TXL), opracowanego przez zarządcę lotniska, Berliner Flughafen GmbH, ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2015 r., żądając jego uchylecia. Wyższy sąd administracyjny dla Berlina-Brandenburgii (niem. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg) uznał skargę za niedopuszczalną w powodu braku legitymacji procesowej przewidzianej w § 42 ust. 2 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego (niem. Verwaltungsgerichtsordnung)³⁹.

Według sądu zatwierdzenie opłat nie miało skutków prawnych względem osób trzecich, gdyż § 19b LuftVG „nie ma skutku ochronnego wobec osób trzecich, na który [przewoźnik mógłby] się powołać jako użytkownik portu lotniczego”⁴⁰ i dotyczy jedynie „relacji między niezależnym organem nadzorującym a zarządzającym portem lotniczym”⁴¹. Ponadto opłaty podlegały dotychczas kontroli sądów cywilnych na zasadzie słuszności (*ex æquo et bono*), zgodnie z § 315 niemieckiego kodeksu cywilnego (niem. Bürgerliches Gesetzbuch, BGB), co uznano za wystarczające w świetle wymogów konstytucyjnych.

Lufthansa zakwestionowała orzeczenie do sądu odsyłającego, utrzymując, iż posiada ona legitymację procesową ze względu na fakt, iż decyzja Berliner Flughafen naruszyła jej prawa jako użytkownika lotniska. Sąd odsyłający zauważył, że przewoźnik miałby „legitymację procesową do żądania uchylecia odnośnego aktu na podstawie prawa niemieckiego, gdyby sporne zatwierdzenie wywierało skutek w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych”⁴², co dawałoby stronom możliwość powołania się na naruszenie swobody umów, wynikającej z art. 2 ust. 1 Konstytucji Niemiec (niem. Grundgesetz), a droga cywilna ustąpiłaby miejsca drodze administracyjnej⁴³. Zwrócono również uwagę na fakt, iż § 19b LuftVG milczy na temat przypisania wymogowi zatwierdzenia skutku w postaci ukształtowania stosunków prywatnoprawnych, co zdaniem sądu nie może być przypadkowe, gdyż wcześniejsze ustawy, m.in. dot. usług pocztowych i telekomunikacji, zawierały taki mechanizm⁴⁴.

Sąd odsyłający uznał jednak, że niezależnie od prawa krajowego, dyrektywa 2009/12/WE może wymagać przyznania Lufthansie legitymacji procesowej – szczególnie w świetle jej art. 3 (zakaz dyskryminacji), art. 6 (wymogi przejrzystości

³⁸ Wyrok TS z 21.11.2019 r., C-379/18, Deutsche Lufthansa AG Przeciwno Land Berlin, LEX nr 2741923.

³⁹ Ibidem, pkt 13–15.

⁴⁰ Ibidem, pkt 17.

⁴¹ Ibidem, pkt 16.

⁴² Ibidem, pkt 22.

⁴³ Ibidem, pkt 25.

⁴⁴ Ibidem, pkt 23–24.

i zatwierdzania opłat) oraz art. 11 (status „zainteresowanych stron”)⁴⁵. W związku z powyższym Federalny Sąd Administracyjny (niem. Bundesverwaltungsgericht) zawiesił postępowanie i zwrócił się do TSUE z dwoma pytaniami prejudycjalnymi, dotyczącymi wykładni art. 3, art. 6 ust. 3–5 oraz art. 11 ust. 1 i 7 dyrektywy, mianowicie:

- czy zgodne z dyrektywą jest prawo krajowe, które dopuszcza, by strony (zarządzający i użytkownik portu lotniczego) ustalały inne opłaty niż te zatwierdzone przez niezależny organ nadzorujący?;
- czy zgodna z dyrektywą jest taka wykładnia prawa krajowego, która wyklucza możliwość zaskarżenia zatwierdzenia opłat przez użytkownika portu, ograniczając go jedynie do drogi cywilnej opartej na zasadzie słuszności?

W odpowiedzi na pierwsze pytanie TSUE przyznał, iż:

w przypadku gdy przepis krajowy, taki jak § 19b ust. 1 i 3 LuftVG, przewiduje obowiązkową procedurę, zgodnie z którą system opłat lotniskowych jest zatwierdzany przez niezależny organ nadzorujący, system ten musi być obowiązkowo stosowany do wszystkich użytkowników bez możliwości ustalenia z konkretnym użytkownikiem portu lotniczego opłat innych niż te, które zostały wcześniej zatwierdzone –

co zresztą jest zgodne z wykładnią systemową dyrektywy⁴⁶.

Dopuszczenie odstępstw od zatwierdzonych opłat podważałoby bowiem autorytet niezależnego organu nadzorującego jako „gwaranta przestrzegania zasady niedyskryminacji”, a także zasady konsultacji, przejrzystości i niedyskryminacji użytkowników, stanowiące podstawę dyrektywy⁴⁷. Podsumowując, „modulacja opłat lotniskowych nie może być dokonywana w ramach poufnych negocjacji umownych między zarządzającym portem lotniczym a konkretnym użytkownikiem portu lotniczego”⁴⁸, więc takowy przepis krajowy nie będzie zgodny z dyrektywą.

W przypadku pytania drugiego TSUE zauważyło, iż choć to prawo krajowe decyduje w kwestiach związanych z ustaleniem legitymacji procesowej oraz interesu prawnego danej jednostki, w świetle art. 19 ust.1 akapit 2 TUE przepisy krajowe nie mogą naruszać prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz nie mogą „powodować w praktyce, że korzystanie z praw przyznanych w porządku prawnym Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”⁴⁹, zgodnie z tzw. zasadą skuteczności⁵⁰.

Ponadto podniesiono, iż kontrola opłat oparta na zasadzie słuszności oraz decyzje wydawane na podstawie oceny *ex aequo et bono* są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji użytkowników, zwłaszcza że orzeczenia sądów krajowych miałyby skutek ograniczony do stron wniesionego sporu, a nie wszystkich użytkowników danego lotniska. W związku z tym:

⁴⁵ Ibidem, pkt 26, 28, 32.

⁴⁶ Ibidem, pkt 39–40.

⁴⁷ Ibidem, pkt 41–43.

⁴⁸ Ibidem, pkt 51.

⁴⁹ Ibidem, pkt 62.

⁵⁰ Zob. wyrok TS z 13.03.2007 r., C-432-05, Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd Przeciwno Justitiekanslern, EU:C:2007:163, pkt 39, 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

§ 315 ust. 3 BGB, na podstawie którego użytkownicy portu lotniczego nie mają możliwości uzyskania kontroli sądowej dokonywanej na podstawie obiektywnych elementów i mogącej zapewnić pełne przestrzeganie warunków ustanowionych w [dyrektywie], nie pozwala niemieckim sądom cywilnym na zapewnienie skutecznej ochrony sądowej tym użytkownikom⁵¹.

Podsumowując, taka wykładnia prawa krajowego jest sprzeczna z dyrektywą i nie gwarantuje skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w prawie UE. Wyrok TSUE w sprawie C-379/18 ma istotne znaczenie dla stosowania dyrektywy 2009/12/WE w państwach członkowskich. Trybunał jednoznacznie potwierdził, że krajowe przepisy umożliwiające zawieranie indywidualnych umów między zarządzającym portem lotniczym a użytkownikami, z pominięciem zatwierdzonych przez niezależny organ stawek, są niezgodne z dyrektywą. Ponadto TSUE podkreślił, że użytkownikom portów lotniczych musi przysługiwać realna i skuteczna możliwość zaskarżenia decyzji zatwierdzających system opłat lotniskowych.

ORZECZNICTWO SĄDU KRAJOWEGO – PRZYKŁAD POLSKI

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 7 lipca 2017 r. dotyczył odmowy zmiany postanowień taryfy opłat lotniskowych dla lotniska w Katowicach przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC)⁵². Sprawa była rozpatrywana po skardze spółki lotniczej, która zakwestionowała decyzję Prezesa ULC z dnia 14 lipca 2014 r.

W dniu 4 kwietnia 2014 r. do Prezesa ULC wpłynęło pismo od M., przekazujące do wiadomości taryfę opłat lotniskowych dla lotniska w Katowicach. Taryfa ta obejmowała zmianę postanowień pkt 7.1 i 7.2 oraz wprowadzenie nowego pktu 7.5. Spółka lotnicza złożyła wniosek o zmianę tych postanowień, co spotkało się z odmową Prezesa ULC. Po analizie stanu faktycznego NSA uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie oraz decyzję Prezesa ULC, uznając je za niezasadne.

Sąd uznał, że zróżnicowanie wysokości zniżek od jednakowych opłat w zależności od liczby wykonywanych operacji nie stanowi automatycznie dyskryminacji. Podkreślił, że brak jest podstaw normatywnych do przyjęcia apriorycznego założenia o dyskryminacyjnym charakterze takich zniżek. Zostało również wskazane, że dyskryminacyjny charakter powinien być badany indywidualnie, uwzględniając konkretny stan faktyczny sprawy oraz wpływ zniżek na ten stan.

W związku z powyższym NSA wskazał, że decyzje administracyjne dotyczące taryf opłat lotniskowych powinny opierać się na szczegółowej analizie, a nie na założeniach abstrakcyjnych. Organy powinny również w pierwszej kolejności

⁵¹ C-379/18, pkt 69–70.

⁵² Wyrok NSA z 7.07.2017 r., I OSK 2646/15, LEX nr 2345583.

badać, jak zmiany taryf wpływają na rzeczywistych i potencjalnych beneficjentów, a nie skupiać się wyłącznie na istniejących zniżkach, które nie zostały objęte zmianą i pozostały na dotychczasowym poziomie.

ORZECZNICTWO SĄDU KRAJOWEGO – PRZYKŁAD NIEMIEC

Podobnie jak w przypadku Polski, orzecznictwo sądów niemieckich w sprawach związanych z opłatami lotniskowymi jest bardzo ograniczone i w zasadzie sprowadza się do dwóch spraw, obu dotyczących berlińskich lotnisk. W opisaną wcześniej sprawie Deutsche Lufthansa przeciwko Land Berlin, po wydaniu wyroku przez TSUE, Federalny Sąd Administracyjny ponownie odniósł się do sporu w orzeczeniu z dnia 3 czerwca 2020 r. (BVerwG 3 C 21.19)⁵³. Uznał on, że nie może rozstrzygnąć sprawy co do istoty powództwa, ponieważ wymagane ustalenia faktyczne nie zostały dokonane przez Wyższy Sąd Administracyjny. W konsekwencji zaskarżony wyrok został uchylony, a sprawę przekazano do ponownego rozpoznania przez sąd niższej instancji, zgodnie z § 144 ust. 3 zdanie pierwsze pkt 2 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁴. Na moment pisania niniejszego tekstu (maj 2025) jest to ostatnie rozstrzygnięcie w tej sprawie⁵⁵, a samo lotnisko TXL zostało definitywnie zamknięte 4 maja 2021 r.⁵⁶ ze względu na rozpoczęcie operacji na nowo wybudowanym lotnisku Berlin-Brandenburg (BER).

Drugą sprawą dotyczącą opłat lotniskowych, rozpatrywaną przed sądami niemieckimi, jest kwestia opłat na tym właśnie lotnisku. W wyrokach z dnia 28 lutego 2024 r. (OVG 6 A 6/22, OVG 6 A 7/22 oraz OVG 6 A 8/22)⁵⁷ Wyższy Sąd Administracyjny dla Berlina-Brandenburgii oddalił wnioski czterech linii lotniczych, które zakwestionowały opłaty obowiązujące od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. na BER. W odróżnieniu od dotychczasowej praktyki, polegającej na ustalaniu opłat w zależności od typu samolotu, nowy system opierał się na poziomie emisji hałasu, rejestrowanym szczegółowo przy każdym starcie i lądowaniu w kilku punktach pomiarowych. Taki model opłat miał na celu zachęcenie przewoźników do podejmowania działań ograniczających hałas.

Dwa z wniesionych wniosków zostały uznane za niedopuszczalne ze względu na to, że przewoźnicy nie prowadzili operacji z tegoż lotniska w okresie obowiązywania spornej taryfy. Pozostałe zostały oddalone jako bezzasadne. Sąd zaznaczył

⁵³ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego z 3.06.2020 r., BVerwG 3 C 21.19, ECLI:DE:BVerwG:2020:030620U3C21.19.0.

⁵⁴ Ibidem, pkt 13.

⁵⁵ Dejure.org, *Rechtsprechung: BVerwG, 03.06.2020 – 3 C 21.19 (3 C 20.16)*, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerwG&Datum=03.06.2020&Aktenzeichen=3%20C%2021.19> (dostęp: 29.05.2025).

⁵⁶ Flughafen Berlin Brandenburg, *Berlin Tegel Airport*, <https://corporate.berlin-airport.de/en/company-media/history/berlin-tegel-airport.html> (dostęp: 29.05.2025).

⁵⁷ Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego dla Berlina-Brandenburga z 28.02.2024 r., OVG 6 A 6/22, ECLI:DE:OVGBEBB:2024:0228.OVG6A6.22.00; Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego dla Berlina-Brandenburga z 28.02.2024 r., OVG 6 A 7/22, ECLI:DE:OVGBEBB:2024:0228.OVG6A7.22.00; Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego dla Berlina-Brandenburga z 28.02.2024 r., OVG 6 A 8/22, ECLI:DE:OVGBEBB:2024:0228.OVG6A8.22.00.

jednak, że system opłat uwzględniający poziom emisji hałasu na BER opierał się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach oraz nie prowadził do dyskryminacji użytkowników lotniska, co może stanowić istotny precedens oraz zachętę do wdrażania podobnych mechanizmów na innych lotniskach⁵⁸.

WNIOSKI

Przeprowadzone badania pozwoliły na pozytywne zweryfikowanie hipotezy badawczej, zgodnie z którą obecny model regulacji opłat lotniskowych skutecznie realizuje cele przejrzystości, równowagi interesów oraz niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury.

Za potwierdzeniem tej hipotezy przemawia kilka istotnych wyników, stwierdzonych w toku badań. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż zarządzający na podstawie obowiązującego prawa unijnego i krajowego muszą przestrzegać zasad niedyskryminacji i przejrzystości. W konsekwencji są oni zobowiązani do przeprowadzania konsultacji z użytkownikami portów, ujawniania danych finansowych oraz uzasadniania przyjętej struktury opłat. Zasada przejrzystości pełni w tym kontekście funkcję mechanizmu kontrolnego, umożliwiającego przewoźnikom wpływ na proces kształtowania taryf oraz zapobieganie jednostronnym decyzjom zarządzających. Z kolei zasada niedyskryminacji odgrywa ważną rolę w zapewnieniu równego dostępu do infrastruktury lotniskowej oraz ochronie przed preferencyjnym traktowaniem wybranych użytkowników.

Poprzez dokonaną analizę w części czwartej można było wywnioskować, iż występują istotne różnice pomiędzy interesem zarządzających lotniskami użytku publicznego a przewoźnikami lotniczymi. Zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej zarządzający portami lotniczymi dysponują szerokimi kompetencjami w zakresie kształtowania taryf, jednak ich swoboda działania jest istotnie ograniczona przez przepisy dyrektywy oraz regulacje krajowe, chroniące pozycję linii lotniczych. Ponadto przeprowadzone badania regulacji obowiązujących w Polsce i Niemczech wskazują, że przepisy implementujące dyrektywę 2009/12/WE⁵⁹ odzwierciedlają systemy administracyjne w obu państwach (charakter unitarny a federalny) i w konsekwencji różnią się podejściem do organizacji systemu ustalania taryf.

W Polsce zasadniczą rolę odgrywa Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, podczas gdy w Niemczech część kompetencji w zakresie zatwierdzania opłat posiadają krajowe organy administracji odpowiedzialne za nadzór nad lotnictwem cywilnym w danym kraju związkowym. Zróżnicowanie to przekłada się na różne modele prowadzenia konsultacji, tryb zatwierdzania taryf oraz stopień ingerencji państwa w działania zarządzających portów lotniczych. W obu krajach jednym z głównych wyzwań pozostaje znalezienie równowagi między zapewnieniem efektywności operacyjnej

⁵⁸ Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, *Einzelereignisbezogene Lärmrentgelte am BER sind rechtmäßig* – 8/24, 29 lutego 2024 r., <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1422662.php> (dostęp: 29.05.2025).

⁵⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/12/WE z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie opłat lotniskowych (Dz. Urz. UE L 70 z 14.03.2009, s. 11–16); dalej: dyrektywa.

portów lotniczych a ochroną interesów użytkowników. Nadmierna autonomia może prowadzić do nadużyć, zwłaszcza w warunkach ograniczonej konkurencji, natomiast zbyt rygorystyczne regulacje mogą hamować inwestycje i rozwój infrastruktury.

Reasumując, opłaty lotniskowe odgrywają bardzo ważną rolę dla unijnego rynku lotniczego, znacząco kształtując relacje między lotniskami a liniami lotniczymi. Warto jednak zauważyć, że dynamiczny rozwój lotnictwa w regionie – obejmujący modernizację infrastruktury lotniskowej oraz rosnący ruch pasażerski – będzie istotnym czynnikiem wpływającym na przyszłe zmiany przepisów dotyczących opłat lotniskowych. Ich nadrzędnym celem pozostanie jednak dążenie do zachowania równowagi między interesami zarządzających portami a przewoźnikami lotniczymi.

BIBLIOGRAFIA

- Bujalski R., *Opłaty lotniskowe równe dla wszystkich linii lotniczych. Omówienie wyroku TS z dnia 21 listopada 2019 r., C-379/18 (Deutsche Lufthansa)*, LEX/el. 2019.
- Giesberts L., *Neuregelung von Flughafenentgelten nach § 19b LuftVG. Zur Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG in das deutsche Recht*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2012, nr 61.
- Grove Jr W.R., *International Law-Chicago Convention Interpreted-Discriminatory Airport Charges to Foreign Airlines*, „University of Miami Law Review” 1963, nr 18.
- Jurkowska A., *Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji*, w: *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*, red. F. Czernicki, T. Skoczny, Warszawa 2010.
- Koenig Ch., Schramm F., *Die Regulierung von Flughafenentgelten*, „Netzwirtschaften und Recht” 2014, nr 11.
- Krudysz M., *Lotniskowe opłaty postojowe jako usługi związane z nieruchomościami*, LEX/el. 2015.
- Marciszewska E., Hoszman A., *Zróżnicowanie polityki opłat za korzystanie z infrastruktury portów lotniczych*, „Logistyka” 2014, nr 3.
- Markiewicz T.M., *Airport Charges as an Instrument of Competition Between Airports in the European Union: Legislative Aspects*, „Zeszyty Naukowe Akademii Sztuki Wojennej” 2019, nr 2 (115).
- Marut K., w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, art. 54.
- Schiller G., *Neue gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zur Festsetzung von Flughafenentgelten. Die Richtlinie 2009/12/EG über Flughafenentgelte*. „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2009, nr 68.

Cytuj jako:

Fortońska A., Berus M., *Regulacja opłat lotniskowych w prawie Unii Europejskiej oraz w Polsce i Niemczech: granice autonomii operatorów portów lotniczych a zasada przejrzystości i niedyskryminacji*, „Ius Novum” 2025, nr 4 (19), s. 165–184. DOI: 10.26399/iusnovum.v19.4.2025.42/a.fortonska/m.berus