



Katarzyna Myszone-Kostrzewa
dr hab., prof. UW
Uniwersytet Warszawski
e-mail: k.myszone_kostrzewa@wpia.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5059-4992



Zakaz lotów rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii Europejskiej a międzynarodowe prawo lotnicze

Streszczenie

W dniu 24 lutego 2022 roku prezydent Federacji Rosyjskiej ogłosił operację wojskową w Ukrainie, a rosyjskie siły zbrojne rozpoczęły atak na to państwo. Rada Europejska potępiła nieuzasadnioną agresję Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, natomiast Rada przyjęła decyzję wprowadzającą w stosunkach z agresorem środki ograniczające w odniesieniu do sektora finansowego i lotniczego. Na jej mocy państwa członkowskie zostały zobowiązane do odmowy wydania zezwolenia na lądowanie na ich terytorium, start z ich terytorium lub przelot nad ich terytorium wszelkim statkom powietrznym eksploatowanym przez rosyjskich przewoźników lotniczych, wszelkim statkom powietrznym zarejestrowanym w Rosji oraz statkom powietrznym niezarejestrowanym w Rosji, które są własnością lub są czarterowane, lub w inny sposób kontrolowane przez rosyjską osobę prawną lub fizyczną.

Głównym celem niniejszego artykułu była ocena zgodności powyższych środków z międzynarodowym prawem lotniczym. Podstawową metodą badawczą była metoda dogmatyczna polegająca na analizie obowiązującego stanu prawnego oraz poglądów doktryny. Doprowadziła ona do konkluzji, zgodnie z którą wprowadzony w Unii Europejskiej zakaz lotów wszelkich rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej jej państw członkowskich nie naruszał międzynarodowego prawa lotniczego, w szczególności postanowień konwencji chicagowskiej z 1944 roku. Stanowił konsekwencję powszechnie przyjętej we wspólnym prawie lotniczym zasady zwierzchnictwa terytorialnego państw w przestrzeni

powietrznej. Był również uzasadniony względami bezpieczeństwa i koniecznością ochrony nienaruszalności granic państw członkowskich UE (ze szczególnym uwzględnieniem państw graniczących z Rosją, Białorusią i Ukrainą).

Słowa kluczowe: prawo lotnicze, statki powietrzne, przewoźnicy lotniczy, środki ograniczające, terytorium

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie dotyczące zgodności wprowadzenia zakazu lotów rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) z międzynarodowym prawem lotniczym.

Zakaz lotów wszelkich zarejestrowanych w Rosji statków powietrznych i statków powietrznych eksploatowanych przez rosyjskich przewoźników lotniczych został przyjęty przez Unię Europejską w odpowiedzi na rozpoczęte przez Federację Rosyjską 24 lutego 2022 roku działania zbrojne przeciwko Ukrainie na jej terytorium, które stanowią agresję w rozumieniu odzwierciedlającej wiążące prawo zwyczajowe rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 3314 z 1974 roku¹, a także mogą zostać zakwalifikowane jako napaść zbrojna w świetle art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych i na podstawie obowiązującej normy zwyczajowej.

Podstawy prawne wprowadzenia zakazu lotów rosyjskich statków powietrznych nad terytoriami państw członkowskich Unii Europejskiej

W dniu 28 lutego 2022 roku Rada Unii Europejskiej podjęła, zgodnie z tytułem V rozdziału 2 Traktatu o Unii Europejskiej, decyzję nr 2022/335/WPZiB² zmieniającą decyzję nr 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację w Ukrainie³, na mocy której zostały wprowadzone środki ograniczające – zobowiązujące państwa członkowskie do odmowy zgody, zgodnie z ich prawem krajowym oraz spójnie z prawem międzynarodowym, w szczególności z odpowiednimi umowami międzynarodowymi w zakresie lotnictwa cywilnego, na lądowanie na terytorium Unii, start

1 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 (XXIX) z dnia 14 grudnia 1974 r.

2 Dz. Urz. UE L 57 z dnia 28.02.2022 r., s. 4.

3 Dz. Urz. UE L 229 z dnia 31.07.2014 r., s. 13.

z terytorium Unii lub przelot nad terytorium Unii wszelkim statkom powietrznym eksploatowanym przez rosyjskich przewoźników lotniczych, wszelkim zarejestrowanym w Rosji statkom powietrznym oraz wszelkim niezarejestrowanym w Rosji statkom powietrznym, które są własnością lub są czarterowane, lub w inny sposób kontrolowane przez rosyjską osobę prawną lub fizyczną. W dniu 28 lutego 2022 roku Rada Unii Europejskiej, uwzględniając art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przyjęła także rozporządzenie nr 2022/334⁴ zmieniające rozporządzenie Rady nr 883/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie⁵, zgodnie z którym zabroniono lądowania na terytorium Unii, startu z terytorium Unii lub przelotu nad terytorium Unii także wszelkim statkom powietrznym eksploatowanym przez rosyjskich przewoźników lotniczych⁶, w tym przewoźników marketingowych w ramach porozumień dotyczących wspólnej obsługi połączeń lub dotyczących dzielenia pojemności statku powietrznego, lub wszelkim zarejestrowanym w Rosji statkom powietrznym, lub niezarejestrowanym w Rosji statkom powietrznym, które są własnością lub są czarterowane, lub w inny sposób kontrolowane przez rosyjską osobę prawną lub fizyczną. Zakaz ten nie dotyczy przypadków lądowania awaryjnego lub przelotu awaryjnego. Właściwe organy mogą także wyrazić zgodę na lądowanie statku powietrznego na terytorium Unii, start z niego lub przelot nad tym terytorium pod warunkiem, że są one konieczne ze względów humanitarnych lub dowolnych innych względów zgodnych z celami niniejszego rozporządzenia, np. ratowniczych. Państwo lub państwa członkowskie mają obowiązek poinformować pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o każdym zezwoleniu w terminie dwóch tygodni od jego udzielenia.

Jak prawidłowo zauważyła M. Słok-Wódkowska, „prawo lotnicze w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest przykładem dziedziny, gdzie wyjątkowo silnie przenikają się trzy systemy prawne – prawo międzynarodowe publiczne, prawo europejskie i prawo krajowe”⁷. Systemy te wzajemnie uzupełniają się, o czym świadczy też odwołanie do prawa międzynarodowego i krajowego zawarte w decyzji nr 2022/335/WPZiB.

4 Dz. Urz. UE L 57 z dnia 28.02.2022 r., s. 1.

5 Dz. Urz. UE L 229 z dnia 31.07.2014 r., s. 1.

6 W rozumieniu tegoż rozporządzenia „rosyjski przewoźnik lotniczy” oznacza przedsiębiorstwo transportu lotniczego posiadające ważną koncesję lub jej równoważnik wydany przez właściwe organy Federacji Rosyjskiej.

7 M. Słok-Wódkowska, *Umowy regulujące transport lotniczy – praktyka UE i państw członkowskich*, w: Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszona-Kostrzewa (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Warszawa 2009, s. 333.

Decyzja nr 2022/335 oraz rozporządzenie nr 2022/334 odnoszą się do wszelkich zarejestrowanych w Rosji statków powietrznych. Oznacza to, że mają zastosowanie zarówno do cywilnych, jak i państwowych rosyjskich statków powietrznych w rozumieniu konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago 7 grudnia 1944 roku⁸ (konwencja chicagowska).

Warto zaznaczyć, że choć konwencja chicagowska zawiera w art. 3 lit. a generalną zasadę, że jej przepisów nie stosuje się do statków powietrznych państwowych, to jednocześnie niektóre z jej artykułów znajdują zastosowanie także do lotnictwa państwowego. Jednym z tych artykułów jest art. 17, zgodnie z którym obcy statek powietrzny posiada przynależność tego państwa, w którego rejestrze jest wpisany. Przynależność państwowa statku jest więzią publicznoprawną, łączącą statek z określonym państwem. Konwencja chicagowska w art. 18 wymaga też przestrzegania zasady wyłącznej przynależności państwowej. Nie można więc tego samego statku ważnie zarejestrować w kilku państwach w tym samym czasie. Z zasady przynależności państwowej statków powietrznych wynikają dla państwa rejestracji statek powietrzny określone uprawnienia i obowiązki. Statek powietrzny poddany jest kontroli państwa rejestracji, które jest odpowiedzialne za rzetelne wykonywanie tej kontroli wobec innych państw. Powstaje w ten sposób tzw. zwierzchnictwo samolotowe⁹. Wszelkie zarejestrowane w Rosji statki powietrzne – cywilne i państwowe – posiadają więc jej przynależność państwową, a Rosja sprawuje nad nimi zwierzchnictwo samolotowe i ponosi odpowiedzialność za wszelkie podejmowane przez nie działania.

Konwencja chicagowska jest podstawową umową międzynarodową regulującą publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej, której stronami są zarówno wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, jak i Rosja. Zgodnie z art. 1 konwencji każde państwo ma całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej ponad swoim terytorium. Dla celów konwencji terytorium państwa stanowią obszary lądowe i przylegające do nich wody terytorialne, objęte suwerennością, suzerennością, mandatem lub opieką tego państwa. Warto podkreślić, że analogiczne postanowienia zawierają polskie akty prawne: ustawa z dnia 3 lipca 2002 roku Prawo lotnicze¹⁰ w art. 4 ust. 1 oraz ustawa z dnia 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej¹¹ w art. 6. Na ich podstawie

8 Tekst polski Dz.U. z 1959 r., nr 35, poz. 212, ze zm.

9 Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 49–50; K. Myszone-Kostrzewa, w: M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 44.

10 Dz.U. z 2020 r., poz. 1970 oraz z 2021 r. poz. 784, 847 i 1898.

11 Dz.U. z 1990 r., nr 78, poz. 461; tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 295.

Rzeczpospolita Polska wykonuje swoje zwierzchnictwo nad terytorium lądowym oraz wnętrzem ziemi znajdującym się pod nim, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym oraz dnem i wnętrzem ziemi znajdującymi się pod nimi, a także w przestrzeni powietrznej znajdującej się nad terytorium lądowym, morskimi wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym.

Zwierzchnictwo terytorialne państw członkowskich Unii Europejskiej w ich przestrzeni powietrznej zostało częściowo ograniczone wskutek procesów liberalizacji i deregulacji transportu lotniczego w Unii Europejskiej (poprzez przyjęcie stosownych aktów prawa wtórnego na podstawie art. 100 ust. 2 TFUE) oraz wdrażania Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (*Single European Sky* – SES), której głównym celem było przeniesienie planowania zarządzania ruchem lotniczym z poziomu krajowego na unijny. Działania te były spowodowane nieefektywnymi procedurami zarządzania ruchem lotniczym w Europie¹² i znalazły odzwierciedlenie także w prawie wewnętrznym poszczególnych państw. Zgodnie z art. 120 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze „Polska przestrzeń powietrzna dostępna dla żeglugi powietrznej jest klasyfikowana zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, umowami i przepisami międzynarodowymi”.

¹² W 2004 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły pierwszy pakiet przepisów w zakresie SES, ustanawiając tym samym trwałe podstawy prawne dla utworzenia jednolitego, interoperacyjnego i bezpiecznego systemu zarządzania ruchem lotniczym – tzw. pakiet SES I. Składają się na niego: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 549/2004 z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE nr L 96 z 2004 r. s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 550/2004 z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służby powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE nr L 96 z 2004 r., s. 10); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 551/2004 z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE nr L 96 z 2004 r., s. 20); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 552/2004 z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Dz. Urz. UE nr L 96 z 2004 r., s. 26). W 2009 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie nr 1070/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenia nr 549/2004, nr 550/2004, nr 551/2004 oraz nr 552/2004 w celu poprawienia skuteczności działania i zrównoważonego rozwoju europejskiego systemu lotnictwa (Dz. Urz. UE nr L 300 z 2009 r., s. 34), tzw. pakiet SES II. Przyspieszeniu wdrożenia reformy ma służyć również tzw. SES 2+. Komisja Europejska przedstawiła jego założenia w dokumencie przyjętym w dniu 11 czerwca 2013 r. COM(2013) 410 final.

Art. 118a. ustawy prawo lotnicze potwierdza, że żegluga powietrzna w polskiej przestrzeni powietrznej oraz w przestrzeni powietrznej, która na podstawie art. 5 ust. 2 znalazła się w obszarze odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej, jest realizowana zgodnie z: 1) przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, a w szczególności: a) rozporządzeniem nr 549/2004/WE, b) rozporządzeniem nr 550/2004/WE, c) rozporządzeniem nr 551/2004/WE, d) rozporządzeniem nr 552/2004/WE; 2) umowami międzynarodowymi i przepisami międzynarodowymi.

Według przeważającej opinii prawników internacjonalistów zwierzchnictwo terytorialne ma pierwszeństwo przed innymi podstawami jurysdykcji państw, także zwierzchnictwem samolotowym¹³. W następstwie powszechnego przyjęcia zasady zwierzchnictwa terytorialnego w przestrzeni powietrznej państwo może m.in. zakazać wykonywania lotów międzynarodowych w granicach swojego terytorium oraz delegować odnośne uprawnienia na rzecz innych podmiotów¹⁴.

Zgodność zakazu wlotu rosyjskich państwowych statków powietrznych w przestrzeń powietrzną państw członkowskich UE z międzynarodowym prawem lotniczym

Wymóg uzyskania zgody państwa na wykonywanie lotów międzynarodowych w granicach jego terytorium w sposób szczególny dotyczy lotów: państwowych statków powietrznych, statków niemających pilota na pokładzie oraz statków przewożących materiały wojenne. W świetle art. 3 lit. c konwencji chicagowskiej: „Żaden państwowy statek powietrzny Umawiającego się Państwa nie może przelatywać nad terytorium innego Państwa ani lądować na nim bez zezwolenia udzielonego w drodze specjalnego porozumienia lub w inny sposób albo niezgodnie z warunkami takiego zezwolenia”. Warto podkreślić, że umowy składające się na międzynarodowe prawo lotnicze nie nakładają na państwa obowiązku udzielenia takiego zezwolenia.

Światowe media zwracały uwagę, że przez swoje działania Unia Europejska uniemożliwiła poruszanie się w europejskiej przestrzeni powietrznej rosyjskim „rządowym” statkiem powietrznym¹⁵. Międzynarodowe umowy lotnicze nie posługują się terminem „rządowe” statki powietrzne, a w literaturze przedmiotu utożsamia się je z państwowymi statkami powietrznymi. Warto jednakże podkreślić, że zarówno w doktrynie państw zachodnich, jak i polskiej słusznie zauważa się, że kryteria podziału statków powietrznych wymagają bardziej precyzyjnego określenia, a status prawny państwowych statków powietrznych jest uregulowany

¹³ Zob. C. Berezowski, *Międzynarodowe prawo lotnicze*, Warszawa 1964, s. 153 i n.; M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 196; J.D. McClean, J.M. Balfour, R.K. Gardiner, J. Goh, R.D. Margo (red.), *Shawcross and Beaumont, Air Law*, London 2010.

¹⁴ Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 37.

¹⁵ www.bbc.com/news/world-europe-60539303; www.aa.com.tr/en/russia-ukraine-crisis/russia-s-foreign-minister-cancels-visit-to-un-in-geneva/2518953; www.reuters.com/world/europe/closed-airspace-forces-cancellation-russian-foreign-ministers-visit-serbia-ifax-2022-06-05 (dostęp 23.08.2022).

w sposób niesatysfakcjonujący i cechuje go duża doza niepewności¹⁶. Zgodnie z art. 3 lit. b konwencji chicagowskiej państwowym statkiem powietrznym jest statek używany w służbie wojskowej, celnej i policyjnej. Z kolei na mocy art. 2 pkt. 2 tej ustawy polskim państwowym statkiem powietrznym jest statek powietrzny używany przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (wojskowy statek powietrzny) oraz statek powietrzny używany przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i służby celnej (statek powietrzny lotnictwa służb porządku publicznego).

Według niektórych autorów o zaliczeniu statków powietrznych do cywilnych lub państwowych, a tym samym o ich sytuacji prawnej, decyduje ich przeznaczenie, a nie przynależność do określonych jednostek¹⁷. Dzieje się tak od czasu konwencji paryskiej zarządzającej żeglugę powietrzną z dnia 13 października 1919 roku¹⁸. M. Żylicz i A. Kunert-Diallo słusznie jednak zauważyli, że

pojęcie służby jako kryterium kwalifikacji statków powietrznych nie zostało określone w sposób precyzyjny i przyjęty przez ogół państw. W szczególności nie wiadomo, czy chodzi o zadania, do których użyty został statek powietrzny w danym locie, czy też o inne, bardziej „stabilne” kryteria¹⁹.

W literaturze zachodniej dominuje natomiast pogląd zbliżony do opinii C. Berezowskiego, zgodnie z którym „podstawowym kryterium w definicji państwowego statku powietrznego jest zamiar używania go w służbie publicznej”²⁰. Przykładowo

16 Zob. R. Jennings, A. Watts (red.), *Oppenheim's International Law*, t. 1, London–New York 1992, s. 653; I.H.Ph. Diederiks-Verschoor, M.A. Butler, *An introduction to Air Law*, Boston 2006, s. 40; A. Kunert-Diallo, M. Żylicz, *Potrzeba zmian w prawie lotniczym (wnioski po katastrofie smoleńskiej)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 4, s. 19; K. Myszone-Kostrzewa, *Pojęcie i status prawny państwowego statku powietrznego na podstawie konwencji chicagowskiej z 1944 r.*, w: Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *Manfred Lachs – wybitny prawnik świata*, Warszawa 2011, s. 399–412.

17 C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969, cz. II, s. 20–21; C. Berezowski, *Międzynarodowe prawo...*, Warszawa 1964, s. 93 i n.; M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 23. W przeszłości odwoływano się także do osoby właściciela statku.

18 Dz.U. z 1929 r., nr 6, poz. 54, ze zm. Konwencja paryska z 1919 r. w przeciwieństwie do konwencji chicagowskiej zawierała postanowienia w sposób szczególny mający zastosowanie do państwowych statków powietrznych. Były to artykuły od 30 do 33 włącznie. Konwencja paryska za statki państwowe uważała statki wojskowe oraz przeznaczone do służby państwowej: pocztowej, celnej i policyjnej. Art. 31 wyjaśniał, że każdy statek powietrzny pod dowództwem wyznaczonej w tym celu osoby wojskowej jest uważany za statek powietrzny wojskowy. Zgodnie z art. 32 konwencji wojskowe statki powietrzne nie mogły przelatywać nad ani lądować na terytorium jednego z państw stron konwencji bez specjalnego pozwolenia na to, ale po uzyskaniu tego pozwolenia korzystały z takich samych przywilejów co okręty wojenne.

19 A. Kunert-Diallo, M. Żylicz, *Potrzeba zmian...*, s. 19.

20 I.H.Ph. Diederiks-Verschoor, M.A. Butler, *An introduction...*, s. 40.

I.H.Ph. Diederiks-Verschoor i M.A. Butler wyróżniają następujące rodzaje państwowych statków powietrznych: statki powietrzne używane w służbie celnej, policyjnej wojskowej oraz pocztowej, statki powietrzne przewożące głowy państw i wyższych urzędników państwowych oraz statki przeznaczone do misji specjalnych²¹.

O tym, że statki powietrzne przewożące osoby piastujące najwyższe stanowiska państwowe zaliczane są do państwowych statków powietrznych, może świadczyć też prawo wewnętrzne i praktyka państw. W Polsce badaniem przyczyn katastrofy samolotu Tu-154 M, na pokładzie którego znajdowała się głowa państwa i najwyżsi urzędnicy państwowi, zajęła się powołana przez Ministra Obrony Narodowej Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego (KBWLLP), która działała zgodnie z rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 kwietnia 2010 roku²² zmieniającym rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 maja 2004 roku w sprawie organizacji oraz zasad funkcjonowania Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego²³. W świetle jego postanowień to właśnie ta komisja (a nie Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych zajmująca się badaniem wypadków lotnictwa cywilnego) miała kompetencje do badania wypadku lub poważnego incydentu lotniczego zaistniałego z udziałem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu lub Prezesa Rady Ministrów. Z kolei według Tymczasowej Rady EUROCONTROL – dla celów zarządzania europejskim ruchem lotniczym (*European Air Traffic Management*) – o statusie prawnym statku powietrznego powinien decydować wpis do stosownego rejestru statków powietrznych²⁴.

Status prawny państwowych statków powietrznych nie został właściwie uregulowany w żadnej z umów składających się na międzynarodowe prawo lotnicze. To samo odnosi się do prawa Unii Europejskiej. Brakuje także orzecznictwa sądów międzynarodowych w tym zakresie. Pewnych wskazówek należy szukać zatem w literaturze przedmiotu. I. Brownlie zaznaczył, że „sytuacja prawna obcych powietrznych statków wojskowych i innych powietrznych statków publicznych jest podobna do statusu okrętów wojennych i publicznych statków morskich”²⁵. Według tego autora

jeśli okręty wojenne i publiczne statki morskie wpływają na morze terytorialne państwa nadbrzeżnego za jego zgodą, to korzystają z licznych przywilejów i immunitetów, (...)

21 Ibidem, s. 40.

22 Dz.U. z 2010 r., nr 69, poz. 442.

23 Dz.U. z 2004 r., nr 138, poz. 1464.

24 www.eurocontrol.int/sites/default/files/publication/files/CMATMPF_Released%20issue_1.pdf.

25 I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 1990, s. 369.

okręty wojenne korzystają z immunitetu niepodlegania władzy suwerennej, a źródła traktują je jako aspekt immunitetu od władzy suwerennej²⁶.

Podobną opinię można znaleźć także w *Oppenheim's International Law*

Okręty wojenne, będące częścią sił zbrojnych państwa, są organami państwa. Mają one charakter organów państwa zarówno na własnym terytorium, jak i na obcym morzu terytorialnym oraz morzu pełnym. Okręty wojenne są organami państwa przez cały czas, w którym znajdują się pod dowództwem wyznaczonego oficera i pozostają w służbie państwa²⁷.

Natomiast „wojskowe statki powietrzne, co do zasady, będą w podobnej sytuacji do okrętów wojennych, jeśli zgodnie z prawem znajdują się na lub ponad terytorium lub wodami terytorialnymi państwa obcego”²⁸. Według *Oppenheim's International Law* także

statki morskie w służbie policyjnej i celnej, prywatne statki wynajęte przez państwo do przewozu oddziałów i materiałów wojennych oraz statki, na pokładzie których znajdują się wyłącznie głowy państw i ich współpracownicy, są uważane za organy państwa i konsekwentnie traktowane jak okręty wojenne²⁹.

W podsumowaniu należy podkreślić, że zakaz wlotu rosyjskich państwowych statków powietrznych w europejską przestrzeń powietrzną jest zgodny zarówno z zasadą zwierzchnictwa terytorialnego państw w ich przestrzeni powietrznej wyrażoną w art. 1 konwencji chicagowskiej, jak i z będącym jej konsekwencją wymogiem, zawartym w art. 3 lit. c konwencji chicagowskiej, uzyskania zgody państw na wykonywanie lotów międzynarodowych w granicach ich terytorium. Prawdopodobnie wydanie opisywanego zakazu również nie budzi żadnych wątpliwości w świetle prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej.

26 Ibidem, s. 368.

27 R. Jennings, A. Watts (red.), *Oppenheim's International Law...*, s. 1165.

28 Ibidem, przypis 1. Autorzy w tym przypisie powołują się też na opinię B. Chenga (B. Cheng, *State Ships and State Aircraft*, „Current Legal Problems” 1958, t. 11, z. 1, s. 225–257).

29 R. Jennings, A. Watts (red.), *Oppenheim's International Law...*, s. 1165–1166.

Zgodność zakazu wlotu rosyjskich cywilnych statków powietrznych w przestrzeń powietrzną państw członkowskich UE z międzynarodowym prawem lotniczym

Na mocy z art. 6 konwencji chicagowskiej cywilne statki powietrzne wykorzystywane w międzynarodowych regularnych służbach powietrznych³⁰ również muszą uzyskać zgodę na wlot w przestrzeń powietrzną innego państwa. Ponadto zgodnie z konwencją chicagowską każde państwo może poddać wykonywanie lotów ustalonym przez siebie przepisom, warunkom i ograniczeniom (art. 11–12). Ma także prawo wprowadzać na swoim terytorium, na zasadzie niedyskryminacji, strefy zakazane i czasowe ograniczenia lotów (art. 9) ze skutkiem natychmiastowym, w okolicznościach wyjątkowych lub w razie nagłej konieczności, lub też w interesie bezpieczeństwa publicznego. Może też stosować środki przymusu wobec statków powietrznych wykonujących loty bez zezwolenia lub z naruszeniem obowiązujących przepisów; egzekwować własne przepisy dotyczące przybycia i pobytu statków powietrznych na jego terytorium oraz opuszczenia tego terytorium.

Analizując zgodność zakazu lotów rosyjskich cywilnych statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich UE z międzynarodowym prawem lotniczym, warto zwrócić szczególną uwagę na sytuację prawną Polski we wskazanym zakresie. Polska była jednym z pierwszych państw członkowskich Unii Europejskiej, które zabroniło wykonywania w swojej przestrzeni lotów rosyjskich cywilnych statków powietrznych. Stało się to jeszcze przed wydaniem stosownych aktów przez Unię Europejską. W dniu 25 lutego 2022 roku, na podstawie art. 119 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, zostało przyjęte rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakazów w ruchu lotniczym³¹. Rozporządzenie to wprowadziło z dniem wejścia w życie, tj. 26 lutego 2022 roku, zakaz wlotu w polską

30 Konwencja chicagowska nie zawiera definicji „regularnej międzynarodowej służby powietrznej”. Definicja ta została przyjęta dopiero przez Radę ICAO w 1952 r. (ICAO Doc. 7278-C/1981841). Opracowano wówczas do niej także komentarz, który został uzupełniony w 1980 r. Przez regularną międzynarodową służbę powietrzną rozumie się loty, które spełniają jednocześnie trzy warunki: i) przebiegają przez przestrzeń powietrzną więcej niż jednego państwa; ii) są wykonywane statkami powietrznymi w celu przewożenia pasażerów, poczty lub towarów za wynagrodzeniem w taki sposób, że każdy lot jest otwarty do wykorzystania przez członków społeczności; iii) są wykonywane tak, ażeby obsługiwać przewozy między tymi samymi dwu lub więcej punktami zgodnie z opublikowanym rozkładem lotów, albo z taką regularnością lub częstotliwością, że stanowią wyraźnie ciągłą serię. Nieregularne loty cywilnych statków powietrznych zostały oddzielone szczególnym przywilejem. Zgodnie z art. 5 konwencji chicagowskiej mogą być wykonywane bez odrębnego zezwolenia, ale z zastrzeżeniem istotnych warunków i ograniczeń dotyczących przewozu handlowego, o których wspomina konwencja.

31 Dz.U. z 2022 r., poz. 478.

przestrzeń powietrzną statków powietrznych użytkowanych przez przewoźników lotniczych z Federacji Rosyjskiej. Zakaz ten nie ma zastosowania do statków powietrznych wykonujących lot o statusie HUM (lot statku powietrznego biorącego udział w akcji humanitarnej). Podobne działania podjęły m.in.: Czechy, Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia i Słowenia.

Obecnie stosunki handlowe między Polską a Rosją w zakresie żeglugi powietrznej reguluje umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o komunikacji lotniczej, podpisana w Kaliningradzie 26 lipca 2002 roku³², która w preambule zawiera odwołanie do konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 roku³³. Przedmiotem umowy o komunikacji lotniczej między Polską a Rosją jest określenie uzgodnionych służb (w tekście polskim zwanych uzgodnionymi liniami) z wyszczególnieniem ich tras i wyliczeniem punktów, między którymi trasy te mogą przebiegać (w załączniku), wzajemnie przyznanych przywilejów zwanych wolnościami lotniczymi, zasad wyznaczania i upoważniania przewoźników lotniczych do eksploatacji służb powietrznych, zasad ustalania zdolności przewozowej uzgodnionych służb oraz ustalania taryf lotniczych. Umowa ta stanowi jednocześnie zgodę na wlot cywilnych statków powietrznych wykorzystywanych w międzynarodowych regularnych służbach powietrznych w przestrzeń powietrzną Polski i Rosji. Dwustronnymi umowami komunikacyjnymi o podobnej treści związane są z Federacją Rosyjską także inne państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Nasuwa się więc pytanie, czy Polska wprowadzając zakaz lotów statków powietrznych użytkowanych przez rosyjskich przewoźników lotniczych w swojej przestrzeni powietrznej, naruszyła wiążącą ją umowę z Federacją Rosyjską. Trzeba zauważyć, że umowy o komunikacji lotniczej zawierane między państwami mogą mieć różne nazwy i formę – zarówno aktu spełniającego wszelkie wymogi sztuki traktatowej, jak i mniej formalną (wymiana listów, a nawet depeesz). Jak słusznie zauważył M. Żylicz:

Mniej formalne na ogół traktowanie umów o komunikacji lotniczej oraz trybu ich zawierania, zatwierdzania i ogłaszania uzasadnia się tym, że wprawdzie stanowią one akty wiążące w stosunkach międzynarodowych, to jednak określone w nich prawa i obowiązki nie dotyczą ogółu obywateli, lecz w zasadzie tylko warunków zezwoleń udzielanych przez władze wykonawcze w ramach ich ustawowych kompetencji określonym przedsiębiorstwom lotniczym³⁴.

32 M.P. z 2020 r., poz. 838; weszła w życie 8 września 2003 r.

33 Również takie użyte w umowie pojęcia jak „linia lotnicza”, „międzynarodowa linia lotnicza” mają znaczenie określone w art. 96 konwencji.

34 M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 153.

Można nazwać je „aktami wykonawczymi” do konwencji chicagowskiej, dzięki którym możliwy jest transport lotniczy między umawiającymi się państwami. Jeśli przyjmimy takie założenie, wówczas decydujące znaczenie dla oceny zgodności działań podjętych przez Polskę z międzynarodowym prawem lotniczym może mieć art. 89 konwencji chicagowskiej, w którym stwierdza się, że „W razie wojny postanowienia niniejszej Konwencji nie naruszają swobody działania każdego z zainteresowanych Umawiających się Państw, tak biorących udział w wojnie, jak i neutralnych”.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Ministrów wydała zakaz wlotu w polską przestrzeń powietrzną statków powietrznych użytkowanych przez przewoźników lotniczych z Federacji Rosyjskiej w ramach swoich kompetencji ustawowych na podstawie wspomnianego powyżej art. 119 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze. Przepisy zawarte w art. 119 ust. 2, a także ust. 3 ustawy mają na celu implementację do polskiego prawa lotniczego art. 9 („Strefy zakazane”) konwencji chicagowskiej. Na mocy art. 9 lit. a konwencji:

Każde Umawiające się Państwo ma prawo, ze względu na konieczność wojskową lub na bezpieczeństwo publiczne, wprowadzić jednolite ograniczenia lub zakazy przelotu statków powietrznych innych Państw nad pewnymi strefami swojego terytorium z zastrzeżeniem, że żadne różnice nie będą pod tym względem czynione między statkami powietrznymi danego Państwa używanymi do regularnej międzynarodowej służby powietrznej a statkami innych Umawiających się Państw używanymi do podobnych celów.

Natomiast art. 9 lit. b stwierdza, że

Każde Umawiające się Państwo zastrzega sobie również prawo wprowadzenia ze skutkiem natychmiastowym, w okolicznościach wyjątkowych lub w razie nagłej konieczności lub też w interesie bezpieczeństwa publicznego, czasowych ograniczeń lub zakazów przelotu nad całym swoim terytorium lub jego częścią, pod warunkiem, że ograniczenia lub zakazy będą stosowane bez względu na przynależność państwową do statków powietrznych wszystkich innych Państw.

W związku z powyższymi przepisami konwencji, na mocy art. 119 ust. 2 ustawy:

Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić zakazy i ograniczenia w ruchu lotniczym niezbędne ze względu na: 1) ważny interes polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej; 2) względy obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej; 3) ważny interes gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej; 4) zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza z wiążących uchwał Rady Bezpieczeństwa ONZ, przyjętych na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

Art. 119 ust. 3 ustawy stwierdza natomiast, że dostępność przestrzeni powietrznej może być czasowo ograniczona ze względu na obronność państwa oraz bezpieczeństwo publiczne.

Jak słusznie zaznacza W. Dzieńkiewicz w komentarzu do ustawy Prawo lotnicze

Przepis art. 119 ust. 1 realizuje także prawo UE, które stwierdza, że przestrzeń powietrzna stanowi dobro wspólne udostępniane wszystkim kategoriom użytkowników, które powinno być elastycznie użytkowane przez wszystkich użytkowników na zasadach przejrzystości i równego traktowania, z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich UE oraz ich zobowiązań wobec organizacji międzynarodowych (motyw 6 rozporządzenia nr 551/2004)³⁵.

Choć konwencja chicagowska dopuszcza podejmowanie środków wskazanych w jej art. 9 na zasadzie niedyskryminacji (bez różnicy między własnymi i obcymi statkami powietrznymi), to nie ulega wątpliwości, że napaść zbrojna Rosji na Ukrainę (państwo graniczące z Polską) stanowi „wyjątkowe okoliczności”, które uzasadniają wprowadzenie przez Radę Ministrów zakazu wlotu w polską przestrzeń powietrzną tylko statków powietrznych użytkowanych przez rosyjskich przewoźników lotniczych. Przyjęte ograniczenia zostały poczynione ze względu na ważny interes polityki zagranicznej, względy obronności i bezpieczeństwa Polski i innych państw członkowskich UE, a także zobowiązania Polski wynikające z umów międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem Karty Narodów Zjednoczonych. Należy uznać je za zgodną z prawem międzynarodowym odpowiedź na wrogie działania Federacji Rosyjskiej, stałego członka Rady Bezpieczeństwa (który skutecznie uniemożliwia, poprzez stosowanie prawa weta, przyjęcie uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ, do której odnosi się art. 119 ust. 2 pkt. 4 ustawy) wobec innego członka ONZ. Rosja zarówno dopuściła się użycia siły zbrojnej przeciwko Ukrainie stanowiącego naruszenie zakazu groźby i użycia siły przewidzianego w art. 2 ust. 4 KNZ, a także naruszenie zasady pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych przewidzianej w art. 2 ust. 3 KNZ, jak i – co należy podkreślić – „przez uchybienie własnym zobowiązaniom międzynarodowym (...) naruszyła także zasadę wykonywania swoich zobowiązań międzynarodowych w dobrej wierze (art. 2 pkt 2 Karty NZ)”³⁶.

Przyjęte przez Unię Europejską 28 lutego 2022 roku znacznie dalej idące ograniczenia dotyczące dostępu wszelkich rosyjskich statków powietrznych – cywilnych

35 W. Dzieńkiewicz, w: M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz...*, s. 436.

36 Oświadczenie Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP z 3 marca 2022 r.; www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-w-zwiazku-z-sytuacja-na-ukrainie (dostęp 10.03.2022).

i państwowych – do jej przestrzeni powietrznej, do których stosowania Polska jest zobowiązana na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu o Unii Europejskiej, również potwierdzają właściwość przyjęcia przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie zakazów w ruchu lotniczym.

Wnioski

W konkluzji należy stwierdzić, że zakaz lotów wszelkich rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii Europejskiej nie narusza międzynarodowego prawa lotniczego, w szczególności postanowień konwencji chicagowskiej z 1944 roku i umów dwustronnych. Stanowi następstwo powszechnego przyjęcia zasady zwierzchnictwa terytorialnego w przestrzeni powietrznej. Jest uzasadniony również względami bezpieczeństwa, koniecznością ochrony nienaruszalności granic państw członkowskich UE (ze szczególnym uwzględnieniem państw graniczących z Rosją, Białorusią i Ukrainą). W przypadku państwowych (rządowych) statków powietrznych, w związku z brakiem ich precyzyjnej definicji i niejasną sytuacją prawną, a także możliwością ich ewentualnego wykorzystania do celów niezgodnych z deklarowanym przeznaczeniem, jest nawet konieczny.

Środki ograniczające zastosowane przez Unię Europejską zostały przyjęte zgodnie z postanowieniami tytułu V rozdziału 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Mają charakter nadzwyczajny. Ich celem było i nadal jest skłonienie Federacji Rosyjskiej do zaprzestania użycia siły na terytorium Ukrainy, która uznała się za ofiarę napaści zbrojnej, a jej legalny rząd poprosił o pomoc społeczność międzynarodową. Jak możemy przeczytać w Stanowisku środowiska Polskich Prawników Międzynarodowych dotyczącym agresji Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie: „Sankcje zastosowane wobec Federacji Rosyjskiej są zatem co do zasady legalne ze względu na dokonany akt agresji, który pociąga za sobą międzynarodową odpowiedzialność państwa”³⁷.

Bibliografia

- Berezowski C., *Międzynarodowe prawo lotnicze*, Warszawa 1964.
Berezowski C., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1969.

³⁷ <http://przegladpm.blogspot.com/2022/03/stanowisko-polskich-prawnikow.html> (dostęp 9.03.2022).

- Brownlie I., *Principles of Public International Law*, Oxford 1990.
- Diederiks-Verschoor I.H.Ph., Butler M.A., *An introduction to Air Law*, Boston 2006.
- Dzienkiewicz W., w: M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Jennings R., Watts A. (red.), *Oppenheim's International Law*, London–New York 1992.
- Kunert-Diallo A., Żylicz M., *Potrzeba zmian w prawie lotniczym (wnioski po katastrofie smoleńskiej)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 4.
- McClellan J.D., Balfour J.M., Gardiner R.K., Goh J., Margo R.D. (red.), *Shawcross and Be-aumont, Air Law*, London 2010.
- Myszona-Kostrzewska K., *Pojęcie i status prawny państwowego statku powietrznego na podstawie konwencji chicagowskiej z 1944 r.*, w: Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewska (red.), *Manfred Lachs – wybitny prawnik świata*, Warszawa 2011.
- Myszona-Kostrzewska K., w: M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Słok-Wódkowska M., *Umowy regulujące transport lotniczy – praktyka UE i państw członkowskich*, w: Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewska (red.), *40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów*, Warszawa 2009.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.

Banning Russian aircraft from the airspace of Member States of the European Union in the light of international aviation law

Abstract

On 24 February 2022, the President of the Russian Federation announced a military operation in Ukraine and Russian armed forces began an attack on Ukraine. The European Council condemned the Russian Federation's military aggression against Ukraine. The Council introduced restrictive measures related to finance and aviation.

The aim of this article is to analyse the compliance of the restrictive measures in the field of aviation, including prohibition of granting permission to land in, take off from, or overfly the European Union Member States' territories to any aircraft operated by Russian air carriers, to any Russian-registered aircraft, and to non-Russian-registered aircraft which are owned or chartered, or otherwise controlled by a Russian legal or natural person, with international aviation law. The basic research method consisted in an analysis of the legal status in force, the established line of judicial decisions and views of legal scholars and commentators. It led to the conclusion that the prohibition of Russian aircraft from flying in the European Union member states' territories did not violate international aviation law, in particular the provisions of the Chicago Convention of 1944. It was a consequence of the principle of territorial sovereignty generally accepted in contemporary aviation law. It was also justified

by security reasons and the need to protect the inviolability of the borders of EU member states (with particular emphasis on the countries bordering Russia, Belarus and Ukraine).

Keywords: aviation law, aircraft, air carriers, restrictive measures, territory

CYTOWANIE

Myszona-Kostrzewa K., *Zakaz lotów rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii Europejskiej a międzynarodowe prawo lotnicze*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 1 (vol. 42), 97–112, DOI: 10.18276/ais.2023.42-06.