

Dr Agnieszka Kunert-Diallo

ORCID: 0000-0003-4564-382X

Uczelnia Łazarskiego

e-mail: a.kunert-diallo@wp.pl

Status statku powietrznego i lotu i ich znaczenie w świetle międzynarodowej żeglugi powietrznej

Aircraft and flight status and their meaning in the light of international air navigation

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na konsekwencje prawne związane z brakiem jednolitej praktyki państw w zakresie definiowania statusu statku powietrznego i lotu, które decydują o zastosowaniu odpowiednich przepisów lotniczych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. W artykule zostały przeanalizowane najważniejsze konwencje międzynarodowego prawa lotniczego oraz omówione przypadki z udziałem tego samego statku powietrznego, do którego w zależności od okoliczności i kwalifikacji statku powietrznego zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy prawa. Ten sam statek powietrzny może w określonej sytuacji zostać potraktowany jako cywilny albo państwowy, a w konsekwencji inne przepisy lotnicze mogą znaleźć zastosowanie do operacji przez niego wykonywanych. Autorka podjęła próbę przeanalizowania przepisów prawa międzynarodowego pod kątem luk prawnych związanych z zastosowaniem właściwego reżimu prawnego w kontekście statku powietrznego i lotu z nim związanego.

Słowa kluczowe: status statku powietrznego, status lotu, służba lotnicza, lotnictwo cywilne, lotnictwo państwowe, żegluga powietrzna

JEL: K23, K33

Wprowadzenie

Osiągnięty na poziomie międzynarodowym kompromis w postaci konwencji chicagowskiej sprowadza się do potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi powietrznej w międzynarodowym lotnictwie cywilnym¹. Cel ten wyrażony w preambule do konwencji chicagowskiej nabiera jeszcze większego znaczenia w sytuacji konfliktów zbrojnych, które intensyfikują się w ostatnim czasie na mapie geopolitycznej świata. Zestrzelenie statku powietrznego należącego do małych linii lotniczych nad terytorium Ukrainy w 2014 r., a następnie w 2020 r. ukraińskiego w Iranie potwierdza,

Abstract

The purpose of this article is to highlight the legal implications of the lack of uniform practice of states with regard to defining the status of aircraft and flight, which determine the application of relevant aviation regulations in ensuring the safety of air navigation. The article analyses the most important conventions of international aviation law and discusses cases involving the same aircraft, to which, depending on the circumstances and the qualification of the aircraft, the relevant laws will apply. The same aircraft may in a certain situation be considered as either civil or state aircraft, and consequently other aviation regulations may find application to the operation performed by it. The author has attempted to analyse the provisions of international law in terms of legal gaps related to the application of the relevant legal regime in the context of the aircraft and the flight associated with it.

Keywords: aircraft status, flight status, air service, civil aviation, state aviation, air navigation

zwłaszcza w kontekście rekomendacji komisji badającej wypadek z 2014 r., że przepisy międzynarodowe nie minimalizują w sposób należyty zagrożeń dla bezpieczeństwa operacji cywilnych statków powietrznych.

Również katastrofa TU-154M z 2010 r. ujawniła sygnalizowane wcześniej w doktrynie problemy ze stosowaniem przepisów konwencji chicagowskiej w kontekście statków powietrznych wykonujących różne zadania, które trudno zakwalifikować do służb wymienionych w art. 3 tego traktatu. Status statku powietrznego i lotu przez niego wykonywane stanowią przedmiot niniejszej publikacji. Celem prowadzonych rozważań jest identyfikacja problemów związanych

ze stosowaniem przepisów lotniczych w kontekście kwalifikacji statusu statku powietrznego w odniesieniu do przepisów prawa międzynarodowego publicznego i prywatnego oraz niejednolitej praktyki państw, która w konsekwencji przekłada się na określone prawa i obowiązki operatora lotniczego. W niniejszej publikacji została wykorzystana przede wszystkim prawno-dogmatyczna metoda badawcza, oparta na logiczno-językowej analizie przepisów prawa międzynarodowego, oraz metoda prawoporównawcza służąca głównie identyfikacji problemów występujących na styku obowiązywania prawa międzynarodowego i krajowego.

Zwierzchnictwo terytorialne vs inne rodzaje zwierzchnictwa w żegludze powietrznej

Statki powietrzne wykonujące operacje lotnicze muszą stosować się do określonych reguł panujących w przestrzeni powietrznej. W zależności od tego, jaki będzie to statek powietrzny, odpowiednie przepisy znajdą zastosowanie do państwowych statków powietrznych, a jeszcze inne do cywilnych. W obu przypadkach, jeżeli chodzi o loty wykraczające poza przestrzeń powietrzną jednego państwa, źródłem prawa będzie umowa międzynarodowa, a w przypadku jej braku – przy zdarzeniach zaistniałych na terytorium jednego z państw bądź operacjach wykonywanych do określonego państwa – zastosowanie znajdą przepisy lokalne państwa lub zwyczaj międzynarodowy. Problem pojawia się wówczas, gdy np. zdarzenie lotnicze nie wpisuje się wprost w zakres zastosowania odpowiedniej umowy międzynarodowej. W takim przypadku, przy braku stosownych uzgodnień międzypaństwowych, czynności związane z danym postępowaniem poddane będą przeważnie zwierzchnictwu państwa, na którego terenie miało miejsce zdarzenie lotnicze bądź przez terytorium którego wykonywana była operacja lotnicza. Zasada zwierzchnictwa terytorialnego znalazła międzynarodowe uznanie jako obowiązująca także w stanie bezumownym i jest respektowana w umowach międzynarodowych (Żylicz, 2011b, s. 34, 192 i in.) oraz odgrywa na ogół, także ze względu na praktyczne możliwości egzekwowania, przeważającą rolę w przypadku ewentualnego konfliktu praw.

Nie należy jednak zapominać, że państwo może również posiadać inne kompetencje, ustalone na przykład na podstawie przynależności państwowej statku powietrznego, czy też kompetencję osobową ze względu na przynależność narodową osób prawnych lub osób fizycznych, niezależnie od miejsca ich pobytu (Żylicz, 2011b, s. 196, za: Shawcross & Beaumont, 1977, s. I/23A). Niektórzy autorzy uznają hierarchię kompetencji, poczynając od terytorialnej – nadrzędnej, poprzez quasi-terytorialną wynikającą z przynależności państwowej statku powietrznego, do najniższej uplasowanej, a dotyczącej kompetencji z tytułu przynależności osób fizycznych (Żylicz, 2010). Wynika to przede wszystkim z praktycznych możliwości państwa wykonywania jurysdykcji terytorialnej w sytuacji, gdy np. statek powietrzny państwa A z obywatelami państwa B przebywa na terytorium państwa C. Prawo międzynarodowe wyróżnia jednak dwa ele-

menty jurysdykcji państwowej. Pierwszy – element normatywny – uprawnia państwo do tworzenia prawa lub podejmowania decyzji z mocą wiążącą (*jurisdiction*) na jego terytorium lub na terytorium eksterytorialnym. Drugi reprezentuje konkretny element jurysdykcji państwowej, przejawiający się w praktycznych możliwościach wykonywania funkcji państwa poprzez podejmowanie decyzji możliwych do egzekwowania (*jurisdiction*). Prawo międzynarodowe dopuszcza bowiem sytuacje, w których równolegle będzie się stosować prawo trzech różnych państw (zbieg kompetencji), jak we wskazanym wyżej przykładzie. Taka sytuacja nie byłaby jednak możliwa w przypadku zastosowania jedynie elementu normatywnego (Cheng, 1992, s. 208) i wspomnianej już hierarchii kompetencji, gdzie kompetencja terytorialna stosuje się zarówno przed quasi-terytorialną (*quasi-territorial jurisdiction*), jak i osobową (*personal jurisdiction*), a z kolei kompetencja quasi-terytorialna przed osobową. Zatem we wspomnianym już przykładzie, gdy statek powietrzny będzie się znajdował na terytorium innego państwa, kompetencja terytorialna państwa C będzie stosowana przed kompetencją quasi-terytorialną państwa A, tj. przynależności statku powietrznego, i kompetencją osobową państwa B, czyli państwa, którego obywatele znajdują się na pokładzie statku powietrznego. Odpowiednio w sytuacji, gdy statek powietrzny będzie się znajdował nad pełnym morzem, wówczas jurysdykcja quasi-terytorialna będzie stosowalna przed osobową, a w przypadku lądowania na terytorium niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa – jurysdykcja państwa przynależności obywateli. Ta hierarchia kompetencji eliminuje ewentualne kolizje w zakresie wykonywania jurysdykcji przez różne państwa i ustępuje jedynie kompetencjom stosowalnym na podstawie specjalnych umów zawieranych między państwami.

W międzynarodowym transporcie lotniczym kompetencja terytorialna wyraża się przede wszystkim w prawie państwa do udzielania zezwoleń na przelot w jego przestrzeni powietrznej statków powietrznych zarejestrowanych w innym państwie lub używanych przez podmioty mające przynależność innego państwa oraz do kontroli wszelkich ruchów tego statku powietrznego podczas przebywania na jego terytorium. Państwo może również odmówić przelotu w swojej przestrzeni powietrznej. Może wreszcie także określić warunki wykonywania w jego granicach przewozów lub innych usług lotniczych. Dominacja zwierzchnictwa terytorialnego stanowi odzwierciedlenie zasady suwerenności państw i nie powinna być przedmiotem sprzeciwu ze strony państw jako podmiotów prawa międzynarodowego, bo jako kontestacja wymierzana jest przeciwko nim samym (Cooper, 1952). Z drugiej jednak strony może stanowić poważną przeszkodę w zapewnieniu bezpieczeństwa żegludgi powietrznej, zwłaszcza w kontekście konieczności przeprowadzenia obiektywnej oceny ryzyka w sytuacji konfliktu zbrojnego zaistniałego na terytorium danego państwa.

Obok problemów związanych z koniecznością zapewnienia obiektywnej oceny sytuacji, czy to w zakresie oceny bezpieczeństwa dla lotów w przestrzeni powietrznej danego państwa, czy też w związku z badaniem samego wypadku lotniczego, katastrofa samolotu prezydenckiego TU-154 M

z dnia 10.04.2010 r. potwierdziła brak spójnego podejścia w zakresie określenia międzynarodowego reżimu lotów, a także badania wypadków lotniczych, gdy chodzi o statek powietrzny, którego status może być rozumiany w różny sposób. Potwierdziła przy tym faktyczną dominację zwierzchnictwa terytorialnego. Ujawniła również szereg problemów natury międzynarodowo-prawnej, na styku lotnictwa cywilnego i wojskowego oraz związanych z tym konsekwencji w stosowaniu odpowiednich przepisów (Kunert-Diallo & Żylicz, 2012).

Zasady przyjęte w konwencjach międzynarodowego lotniczego prawa karnego dotyczące lotnictwa cywilnego i państwowego

Obowiązujące konwencje międzynarodowego prawa karnego, tj. konwencja tokijska z 1963 r. w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych², konwencja haska z 1970 r. o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi³ oraz konwencja montrealaska z 1971 r. wraz z protokołem dodatkowym z 1988 r. normująca akty bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym⁴ wyłączają spod zakresu ich stosowania statki powietrzne używane w służbie wojskowej, celnej lub policyjnej. Podobnie konwencja pekińska, która w przyszłości ma zastąpić konwencję montrealaską z 1971 r., nie będzie stosowana do statków powietrznych użytych w służbie wojskowej, celnej lub policyjnej⁵. Nie jest jednak jasne, czy pojęcie służby należy rozumieć tożsamo, jak w przypadku pojęcia służby użytego w artykule 3 konwencji chicagowskiej. O ile konwencja chicagowskiej nie stosuje się do państwowych statków powietrznych i za kryterium posłużyło tutaj właśnie pojęcie służby, o tyle w przypadku konwencji międzynarodowego prawa karnego można mieć wątpliwości co do tego, czy chodzi na pewno jedynie o państwowe statki powietrzne, czy również cywilne statki powietrzne użyte w służbie wojskowej, celnej lub policyjnej. Doświadczenie uczy, że nie każdy statek powietrzny użyty w służbie wojskowej będzie traktowany jak wojskowy statek powietrzny i odwrotnie – zdarzają się sytuacje, gdzie cywilne statki powietrzne użyte są w celach państwowych, jak np. loty konwojenckie (*rendition flights*), które swojego czasu realizowane były na zlecenie CIA w celu transportu osób podejrzanych o zamachy terrorystyczne dokonane w 2001 r. w Stanach Zjednoczonych. Czy na podstawie konwencji pekińskiej statek powietrzny zarejestrowany jako wojskowy, dokonujący przewozu cywilnych osób na pokładzie, użyty jako broń w celu pozbawienia życia osób znajdujących się na pokładzie, będzie wyłączony spod zakresu zastosowania tej konwencji tylko na tej podstawie, że widnieje w wojskowym rejestrze statków powietrznych? Doktryna ma ponadto wątpliwości co do tego, czy wylczenie trzech rodzajów służb z konwencji chicagowskiej jest wyczerpujące (Blake & Henderson, 2001, s. 155; Bourbonniere & Haec, 2001, s. 894). Czy twórcom tych konwencji chodziło o wykluczenie z zakresu stosowania traktatu statków powietrznych używanych

w innej służbie aparatu przymusu (*law enforcement body*)⁶? Wydaje się, że statki powietrzne użyte w tych innych służbach należałoby zakwalifikować do podlegających konwencji, chociaż brak logicznego uzasadnienia dla tego stwierdzenia przy jednoczesnym wyłączeniu statków użytych w służbie wojskowej, celnej i policyjnej. Dlaczego tylko statki powietrzne użyte w służbie wojskowej, celnej i policyjnej zostały wyłączone spod zakresu stosowania tych konwencji? Zastanawia przede wszystkim fakt, że pomimo istniejących na tym tle wątpliwości nowa konwencja pekińska, mająca w przyszłości zastąpić konwencję montrealaską, powiela tę niespójność.

Zasady przyjęte w konwencjach międzynarodowego prawa prywatnego

W konwencjach międzynarodowego prawa prywatnego nie ma większego znaczenia podział na cywilne i państwowe statki powietrzne, a znaczenia nabierają przewozy wykonywane przez państwo, które w określonych przypadkach mogą zostać wyłączone spod zakresu obu konwencji. Chodzi tu przede wszystkim o konwencję warszawską⁷ i konwencję montrealaską z 1999 r.⁸

Przyjęły one za kryterium stosowania międzynarodowy przewóz lotniczy wykonywany statkiem powietrznym za wynagrodzeniem lub przewóz międzynarodowy bezpłatny wykonywany statkiem powietrznym przez przedsiębiorstwo transportu lotniczego. Zgodnie z brzmieniem obu konwencji – stosuje się je m.in. do przewozu wykonywanego przez państwo lub przez osoby prawa publicznego tylko wtedy, gdy spełniają przesłanki przewozu międzynarodowego określone w konwencji. Jeśli zatem przewóz wykonywany będzie przez przedsiębiorstwo transportu lotniczego, inaczej przewoźnika lotniczego, to nie będzie miało znaczenia, czy przewóz świadczony był odpłatnie, czy nieodpłatnie⁹. Natomiast przy przewozach wykonywanych za wynagrodzeniem konwencje znajdą zastosowanie bez względu na to, czy podmiot dokonujący przewozu jest przedsiębiorstwem lotniczym, czy też nie. O ile na podstawie pierwotnego brzmienia konwencji warszawskiej nie można wyłączyć stosowania jej przepisów do przewozów międzynarodowych wykonywanych przez państwo, o tyle na podstawie protokołu haskiego z 1955 r. zmieniającego tę konwencję, państwo może złożyć zastrzeżenie wyłączające stosowanie konwencji w odniesieniu do przewozu osób, towarów i bagażu wykonywanego dla władz wojskowych państwa statkami powietrznymi zarejestrowanymi w tym państwie, których to pojemność została zarezerwowana w całości przez te władze lub w ich imieniu¹⁰. Podobne zastrzeżenie można wnieść na podstawie artykułu 57 konwencji montrealaskiej, a dodatkowo na podstawie tej konwencji państwo może oświadczyć o niestosowaniu konwencji do przewozu międzynarodowego wykonywanego bezpośrednio przez państwo w celach niehandlowych w związku z wykonywaniem jego funkcji i obowiązków suwerennego państwa. Wniesienie tych zastrzeżeń przez państwo skutkuje wyłączeniem stosowania konwencji do okre-

ślonych przez to państwo przewozów i może mieć istotne znaczenie przy określaniu odpowiedzialności państwa w stosunku do osób przewożonych na pokładzie statku powietrznego w międzynarodowym przewozie lotniczym. W większości przypadków zastosowanie znajdzie wówczas prawo wewnętrzne państwa. W przypadku jednak, gdy państwo nie wnosi zastrzeżenia, problem może być znacznie poważniejszy. A to z racji tego, że do przewozów wykonywanych przez państwo wykorzystywane są statki powietrzne, do których zastosowanie mogą mieć zupełnie odmienne regulacje od tych stosowanych przy przewozach wykonywanych przez przewoźników lotniczych, jak chociażby w zakresie ubezpieczeń. Stawia to państwo w sytuacji uprzywilejowanej, bo ten sam przewóz realizowany przez przewoźnika lotniczego, poddany będzie ostrzejszym rygorom (często korzystniejszym z punktu widzenia ochrony prawnej osób przewożonych na pokładzie statku powietrznego).

Zasady dotyczące stosowania konwencji chicagowskiej

Podział statków powietrznych na cywilne i państwowe

Reżim prawny lotu zależny jest nie tylko od statusu przestrzeni, w której się odbywa, lecz również od statusu statku powietrznego. W sytuacji, gdy lot wykonywany jest przez statek powietrzny, którego status w chwili wykonywanej operacji jest nieznany albo wręcz trudny do jednoznacznego określenia, pojawia się problem dotyczący zastosowania odpowiednich przepisów prawa. Gdy chodzi o statek powietrzny, którego znaki rejestracyjne czy charakterystyka wizualna wskazują na wojskowy status, a wykonywane zadanie nie jest zadaniem *stricto* wojskowym, problem może być znacznie poważniejszy, bo może dotyczyć bezpieczeństwa wykonywanej operacji lotniczej. Ten sam problem może dotyczyć statku cywilnego wykonującego zadanie w służbie państwowej. Inne przepisy znajdują wówczas zastosowanie do statku powietrznego znajdującego się w ruchu w terytorialnej przestrzeni powietrznej jakiegoś państwa, inne do zdarzeń z udziałem takich statków powietrznych na powierzchni lądowej lub wodnej terytorium obcego państwa, a jeszcze inne w obszarze nieobjętym zwierzchnictwem żadnego państwa lub niemającym określonej przynależności. W przepisach ruchu lotniczego czynnikiem rozstrzygającym powinien być status statku powietrznego. Konwencja chicagowska wprowadza w artykule 3 wyraźne rozróżnienie na cywilne i państwowe statki powietrzne. Co do zasady konwencji nie stosuje się do państwowych statków powietrznych, chociaż w niektórych miejscach określa zasady postępowania w odniesieniu do tych statków powietrznych. Mianowicie, w tym samym artykule 3 mówi się, że konwencję stosuje się wyłącznie do cywilnych statków powietrznych, a w kolejnych dwóch literach tego artykułu przepisy odnoszą się do państwowych statków powietrznych. Art. 3 lit. c) stanowi, że żaden państwowy statek powietrzny nie może przelatywać nad

terytorium państwa umawiającego się bez stosownego zezwolenia albo niezgodnie z warunkami tego zezwolenia, a w literze d) tego samego artykułu państwa zobowiązują się, że przy ustalaniu przepisów dotyczących swoich państwowych statków powietrznych będą mieć na względzie bezpieczeństwo żeglugi powietrznej cywilnych statków powietrznych.

Konwencja chicagowska nie jest precyzyjna, jeśli chodzi o kwalifikację statusu statku powietrznego. Prawo międzynarodowe nigdzie nie definiuje tego pojęcia. W artykule 3 konwencji chicagowskiej przyjęte zostało kryterium służby. Konwencja stanowi, że statki powietrzne używane w służbie wojskowej, celnej i policyjnej uważa się za statki powietrzne państwowe. To krótkie stwierdzenie nasuwa jednak wiele wątpliwości. M. Żylicz zwraca uwagę na trzy podstawowe. Po pierwsze, nie jest jasne, czy poza statkami cywilnymi i państwowymi istnieją jeszcze inne niesprecyzowane statki powietrzne. Po drugie, czy istnieją jeszcze inne rodzaje służby decydujące o państwowym charakterze statku powietrznego. Na przykład w polskim prawie lotniczym pod pojęciem polskiego państwowego statku powietrznego pojawia się statek powietrzny używany przez Straż Graniczną. Czy w świetle międzynarodowego prawa lotniczego zostałby on zatem uznany za państwowy statek powietrzny? Tę wątpliwość należałoby jeszcze rozszerzyć dodatkowo o to, czy rodzaje służby użyte w pozostałych konwencjach lotniczych (jak np. w przypadku konwencji karnych) mają identyczne znaczenie, jak w przypadku konwencji chicagowskiej. I po trzecie, co zdaniem M. Żylicza wydaje się równie istotne, konwencja nie precyzuje kryteriów, według których należy określać służbę (Żylicz, 2011a). Te wątpliwości należałoby również uzupełnić o inne, dotyczące tego, kto powinien przesądzać w sytuacji sporu o tym, z jaką służbą mamy do czynienia. W rzeczywistości konwencja chicagowska generuje więcej problemów.

Zgodnie z artykułem 12 konwencji nad pełnym morzem obowiązują reguły ustanowione na podstawie konwencji. Czy zatem reguły, o których mowa w artykule 12, stosujemy do wszystkich rodzajów lotnictwa? Czy pojęcie „każdej międzynarodowej służby lotniczej” z artykułu 68 należy rozpatrywać w kontekście służby, która w rozumieniu art. 3 lit. b) decyduje o przynależności państwowej statku powietrznego, czy też pojęcie to we wskazanym przepisie należy rozumieć szerzej? Przy uwagach ogólnych dotyczących stosowania konwencji należałoby sięgnąć do jej załączników i rekomendowanych praktyk ICAO. Wspomniany już artykuł 12 dotyczący reguł w locie stanowi, że każde państwo zobowiązuje się stosować właściwe środki w celu zapewnienia, by każdy statek powietrzny przelatujący nad jego terytorium lub manewrujący w granicach jego terytorium, jak również każdy statek powietrzny noszący znak jego przynależności państwowej niezależnie od miejsca, w którym się znajduje, stosował się do obowiązujących w danym miejscu reguł i przepisów dotyczących lotu i manewrowania statków powietrznych. Państwa powinny również utrzymywać swoje własne przepisy w tej dziedzinie w możliwie jak najszerszym zakresie w zgodzie z przepisami ustanawianymi na podstawie tej konwencji, ale artykuł 38 konwencji przewiduje możliwość

zgłoszenia różnic. W związku z powyższym nie można uznać tych załączników i rekomendowanych praktyk ICAO za normy typu *ius cogens*. P. S. Dempsey zalicza je do tzw. *soft law*, powołując się na subiektywną ocenę państw co do ich stosowania (Dempsey, 2008, s. 76). W locie prezydenckiego TU-154M załoga nie знаła przepisów rosyjskich obowiązujących w przestrzeni powietrznej nad lotniskiem w Smoleńsku, które miały pierwszeństwo przed międzynarodowymi. Na podstawie konwencji chicagowskiej państwa zobowiązały się współpracować w celu zapewnienia możliwego do przeprowadzenia w praktyce ujednolicenia przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji dla ułatwienia i ulepszenia żeglugi powietrznej. Ważne byłoby zatem potwierdzenie, że postulaty te mają zastosowanie nie tylko wobec cywilnych, lecz również państwowych statków powietrznych.

Pojęcie i kluczowe znaczenie służby

Problem z właściwym stosowaniem przepisów lotniczych dotyczy przede wszystkim określenia kryteriów, według których należy klasyfikować dany statek powietrzny. Konwencja chicagowska wprowadza określenie „służby”. Jak wynika z art. 3 lit. b) konwencji, statki powietrzne używane w służbie wojskowej, celnej i policyjnej uważa się za statki powietrzne państwowe. W doktrynie spotyka się dwie interpretacje tego przepisu (Bourbonniere & Haecck, 2001). Według tej pierwszej wyliczenie służb w lotnictwie państwowym nie jest katalogiem zamkniętym i w związku z tym obejmuje wszystkie rodzaje działalności *de iure imperii*. Działalność państwa nie ogranicza się bowiem tylko do służb wymienionych w konwencji, ale dotyczy również obszarów niezastrzeżonych wyłącznie dla państwa (akta *de iure gestionis*), np. lotnictwa medycznego, poczty czy wreszcie przewozów rządowych najważniejszych osób w państwie. Ten pogląd podziela m.in. M. Żylicz. Przy omawianiu katastrofy smoleńskiej wskazuje on, że definicje statków powietrznych przyjęte w prawie polskim i rosyjskim należałoby uznać za zgodne z definicją z konwencji chicagowskiej. Przyjmują one kryterium służby, rozszerzając tylko wykaz celów, które kwalifikują statek powietrzny jako państwowy, co wreszcie jego zdaniem oznacza potraktowanie wyliczenia z artykułu 3 konwencji za niewyczerpujące (Żylicz, 2010, s. 6). Pogląd ten zdaje się podzielać również K. Myszone-Kostrzewa, która dla kwalifikacji państwowego statku powietrznego przyjmuje użycie statku powietrznego w służbie publicznej (Myszone-Kostrzewa, 2011, s. 402 i n.). Tylko że ani międzynarodowe prawo lotnicze, ani tym bardziej prawo polskie nie definiuje pojęcia służby publicznej. Polskie prawo lotnicze stosuje się w przypadku wykorzystywania polskich i obcych państwowych statków powietrznych do prowadzenia działalności innej niż służba publiczna¹¹. Jak zatem rozumieć służbę publiczną w rozumieniu tych przepisów, skoro w doktrynie pojęcie to zostało uznane za jedno z kryteriów kwalifikacji statku powietrznego jako państwowy (Diederiks-Verschoor & Butler, 2006, s. 40). Co istotne, polskie prawo lotnicze nie reguluje kwestii wykorzystywania cywilnych

statków powietrznych w służbie publicznej, jak np. wykorzystywanie cywilnych statków powietrznych objętych licencją przewoźnika lotniczego do wykonywania przewozów najważniejszych osób w państwie (Myszone-Kostrzewa, 2011, s. 402, cyt. za: Polkowska & Szymajda, 2004). Uregulowanie tych kwestii ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa wykonywanej operacji lotniczej, czy wymogów związanych z przewozem lotniczym w ścisłym tego słowa znaczeniu (Kunert-Diallo & Żylicz, 2012).

Zgodnie z węższą interpretacją wyliczenie służb wojskowej, celnej i policyjnej z artykułu 3 konwencji chicagowskiej stanowi zamknięty katalog. Tylko statki powietrzne użyte w służbie wojskowej, celnej i policyjnej nie podlegają przepisom konwencji i ten pogląd podziela autorka. Po pierwsze, wyliczenie trzech rodzajów służb powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem kontekstu konwencji. Mianowicie, w preambule państwa wyraźnie zastrzegły, że konwencja zawarta jest w celu „by międzynarodowe lotnictwo cywilne mogło się rozwijać w sposób pewny i prawidłowy, a międzynarodowe służby transportu lotniczego mogły być ustanawiane na zasadzie jednakowych możliwości dla wszystkich i prowadzone w sposób właściwy i ekonomiczny”. Pojawia się tu wyraźne odwołanie do „międzynarodowych służb transportu lotniczego”, które powinny być wykonywane na podobnych warunkach. Zwolennicy węższej interpretacji zwracają uwagę na jeszcze inne kwestie, które ich zdaniem przesądzają o zamkniętym katalogu służb państwowych. Odwołują się oni do historycznych dokumentów Komitetu Prawnego ICAO. W jednym z nich została zawarta opinia, że czynnikiem determinującym status statku powietrznego jest wskazanie, czy w określonym czasie statek znajdował się w jednej z trzech wymienionych służb. I wreszcie, wskazują oni na cel i przedmiot konwencji, które powinny być rozpatrywane w ujęciu wykładni teleologicznej. Głównym celem przyświecającym konwencji jest zapewnienie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Gdyby rozszerzać zakres służb państwowych, które miałyby nie podlegać przepisom konwencji, to wówczas cel konwencji nie mógłby być realizowany w sposób właściwy. Chodzi przecież o to, żeby międzynarodowe służby lotnicze podlegały w miarę jednolitym i pewnym regułom, mającym umocowanie w traktacie, którego treść została zaakceptowana i przyjęta przez ogół państw. W doktrynie i praktyce główny problem dotyczy jednak traktowania wojskowych i cywilnych statków powietrznych. Co zatem decyduje, a raczej co powinno decydować o kwalifikacji takiego statku powietrznego jako wojskowego czy też – ściślej mówiąc – używanego w służbie wojskowej? W przepisach prawa międzynarodowego brak jest odpowiedzi na to pytanie. Przepisy jedynie stanowią o tym, że nie stosuje się ich do państwowych statków powietrznych, bądź ustalają określone zakazy dla państwowych statków powietrznych. W doktrynie natomiast można znaleźć pewne wskazówki dotyczące kwalifikacji statków powietrznych jako wojskowych. Przy czym przyjmuje się niekiedy, że o wojskowym statusie statku powietrznego powinno decydować łącznie kilka kryteriów, a rozstrzygające w przypadku wątpliwości powinno być kryterium funkcjonalne (Milde, 2008, s. 71; Żylicz, 2011a, s. 6). Wskazuje się na następujące kry-

teria: konstrukcję i charakterystykę techniczną statku powietrznego, znaki rejestracyjne, właściciela statku powietrznego oraz rodzaj wykonywanej operacji – tzw. kryterium funkcjonalne, najistotniejsze przy określaniu wojskowego charakteru statku powietrznego.

Konwencja chicagowska nie posługuje się terminem „statku wojskowego”, lecz sformulowaniem „statek powietrzny użyty w służbie wojskowej”. Może to wskazywać na to, że przy formułowaniu art. 3 konwencji zakładano, że nie każdy statek powietrzny uznany za wojskowy będzie użyty w służbie wojskowej, a zatem będzie on mógł podlegać przepisom konwencji chicagowskiej. Dla celów Eurocontrol przyjęto, że za statek powietrzny w służbie wojskowej uznaje się statek powietrzny wpisany do wojskowego rejestru lub tak zidentyfikowany w rejestrze cywilnym¹². Takie podejście przeczy jednak postawionej wyżej tezie. Stały Komitet Cywilno-Wojskowy (The Civil-Military Interface Standing Committee – CMIC) uznał za konieczne wypracowanie definicji statku powietrznego państwowego w kontekście art. 3b konwencji chicagowskiej, uznając jednocześnie konieczność zachowania suwerenności każdego z państw dla określenia, co należy uznać za państwowy statek powietrzny. CMIC ustanowiło również, że zarejestrowany cywilny statek powietrzny użyty w wojskowej, celnej i policyjnej służbie uznany będzie za państwowy statek powietrzny. Brak tutaj jednak konsekwencji. Skoro bowiem za statek użyty w służbie wojskowej przyjęto kryterium rejestracji statku powietrznego, to na jakiej podstawie należy uznać zarejestrowany cywilny statek powietrzny za użyty w wojskowej służbie?

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że możliwe są trzy interpretacje definiowania lotnictwa państwowego: po pierwsze – tylko trzy wymienione służby według konwencji chicagowskiej, po drugie – trzy wymienione służby oraz inne *de iure imperii* (*law enforcement*) i po trzecie – jak te obejmujące kategorię pierwszą i drugą plus także inne, jak poczta itp.

Konsekwencje prawne zakwalifikowania statku powietrznego

Przestrzeń powietrzna wykorzystywana jest przez oba rodzaje lotnictwa, ale prawo międzynarodowe lotnicze traktatowe dotyczy w zasadzie tylko lotnictwa cywilnego. Wydaje się, że dla potrzeb bezpieczeństwa międzynarodowej żeglugi powietrznej podział ustalony w konwencji chicagowskiej nie jest wyczerpujący. Przyjmując nawet istnienie innych statków powietrznych niesprecyzowanych bliżej jako cywilne czy państwowe, jak w przypadku lotnych formacji sanitarnych służby zdrowia, w zależności od przyjętych kryteriów będą one traktowane właśnie jako cywilne albo państwowe statki powietrzne i odpowiednie reguły międzynarodowej żeglugi powietrznej powinny zostać do nich zastosowane w wyraźnie określony sposób. Tam, gdzie cywilne i państwowe statki powietrzne korzystają z tej samej przestrzeni powietrznej, przepisy dotyczące żeglugi powietrznej, w tym w szczególności dotyczące ruchu lotniczego, powinny być stosowane w sposób gwarantujący bezpieczeń-

stwo wykonywanych operacji lotniczych. Podczas gdy lotnictwo wojskowe utrzymywane jest przede wszystkim dla celów narodowo-obronnych, lotnictwo cywilne uczestniczy interaktywnie w budowaniu relacji międzynarodowych i wspiera globalny interes ekonomiczny (Abeyratne, 2007, s. 25). Artykuł 3 lit. b) konwencji chicagowskiej zobowiązuje państwa członkowskie, aby przy ustalaniu przepisów dotyczących państwowych statków powietrznych miały na względzie bezpieczeństwo żeglugi powietrznej cywilnych statków powietrznych. Chociaż przepis ten sformułowany został w formie wielostronnej deklaracji, to jego lakoniczne brzmienie potwierdza jedynie suwerenność państw w zakresie decyzji podejmowanych w odniesieniu do operacji wykonywanych przez państwowe statki powietrzne. Co się zaś tyczy międzynarodowego charakteru operacji wykonywanych przez te statki powietrzne, to ustanowiony został generalny zakaz przelotów i lądowań na terytorium państwa – strony konwencji. Przelot lub lądowanie państwowego statku powietrznego zostało uzależnione od posiadania zezwolenia udzielonego w drodze specjalnego porozumienia państw. Dla celów bezpieczeństwa w obszarach nieprzystępnych lub nieposiadających odpowiednich udogodnień dla żeglugi powietrznej wprowadzono również prawo żądania, by statki powietrzne trzymały się określonych dróg lub uzyskały specjalne zezwolenia na takie loty. Ze względu na konieczność wojskową lub ze względów bezpieczeństwa publicznego w art. 9 konwencji chicagowskiej wprowadzono również prawo ustanowienia jednolitych ograniczeń lub zakazów przelotu statków powietrznych nad pewnymi strefami z zastrzeżeniem jednak, że żadne różnice nie będą pod tym względem czynione między statkami powietrznymi danego państwa używanymi do regularnej międzynarodowej służby powietrznej a statkami innych państw używanymi do podobnych celów. Konwencja chicagowska umożliwiła również wprowadzenie czasowych ograniczeń lub zakazów przelotu nad całym swoim terytorium lub jego częścią w okolicznościach wyjątkowych, w interesie bezpieczeństwa publicznego lub w razie nagłej konieczności z zastrzeżeniem, że ograniczenia lub zakazy będą stosowane w sposób niedyskryminacyjny. I w końcu ustanowiono prawo żądania natychmiastowego lądowania w porcie lotniczym wyznaczonym przez państwo wprowadzające strefy zakazane. Prawo to realizowane jest na warunkach określonych przez dane państwo w przypadku wlotu statku powietrznego innego państwa do stref zakazanych. Ogólne reguły lotnicze ustanowione zostały w art. 12 konwencji, a szczegółowe przepisy dotyczące ruchu lotniczego zawarte zostały w załączniku 2 do konwencji chicagowskiej.

Ze względu na podnoszone już wątpliwości dotyczące mocy wiążącej standardów ustanawianych przez ICAO, które powinny być w możliwie najszerszym zakresie stosowane również w przestrzeni krajowej państw, problemy mogą powstać na styku obowiązywania przepisów lotnictwa państwowego i cywilnego w związku z operacją statku powietrznego, którego status nie będzie jednakowo rozpoznany przez państwo przynależności statku powietrznego i państwo wykonujące władztwo w przestrzeni powietrznej.

Obok problemów związanych ze stosowaniem odpowiednich przepisów ruchu lotniczego podobne mogą wystąpić w związku z prowadzeniem szkoleń załóg lotniczych, certyfikacją podmiotów zaangażowanych w operacje wykonywane przez określone statki powietrzne czy wreszcie, co najważniejsze, ze wskazaniem odpowiedniego nadzoru odpowiedzialnego za wykonanie określonej operacji. O ile konwencja chicagowska przewiduje, że statek powietrzny może być zarejestrowany tylko w jednym państwie, to nie wyklucza to możliwości zarejestrowania statku powietrzego w kilku rejestrach w ramach jednego państwa, w zależności od rodzaju wykonywanej operacji lotniczej. Tego typu rozwiązanie zapewniłoby stosowanie przepisów w najszerszym możliwym zakresie w zależności od wykonywanej operacji lotniczej. I tak np. w sytuacji, gdy statek powietrzny zazwyczaj wykorzystywany w służbie państwowej zostałby użyty do operacji poza służbą państwową wskazaną w art. 3 konwencji chicagowskiej, a na pokładzie mieliby znajdować się pasażerowie, odpowiednie przepisy cywilne i wymogi ubezpieczeniowe mogłyby zostać zaimplementowane w celu zatwierdzenia wykonania takiej operacji.

Ponadto, w polskim prawie lotniczym, w art. 76 przewidziano również zwolnienia od opłat lotniskowych w odniesieniu do lotów realizowanych w interesie publicznym. Problem w tym, że przepisy nie precyzują, kto powinien decydować o kwalifikacji statusu lotu przesądzającego o tym, czy opłaty lotniskowe powinny być pobrane. Decyzja o statusie lotu nie powinna zależeć od decyzji operatora czy innego organu, a wyłącznie powinna opierać się na obiektywnych przesłankach nienaruszających zakazu dyskryminacji, o którym mowa w art. 15 konwencji chicagowskiej. Przy czym przesłanki te powinny być rozumiane podobnie przez wszystkie państwa, a na poziomie międzynarodowym powinien zostać wyznaczony organ przesądzający o kwalifikacji statku powietrzego i lotu w sytuacji sporu pomiędzy państwami zaangażowanymi w operację statku powietrzego.

Podsumowanie

Prawo międzynarodowe i praktyka państw nie są jednoznaczne w kwestii kwalifikacji statków powietrznych, a w przypadku ewentualnych wątpliwości co do zastosowania przepisów lotniczych decyduje jurysdykcja państwa, w obszarze którego znajduje się statek powietrzny. Wymagałoby to jednak usystematyzowania ze względu na konieczność zapewnienia przede wszystkim bezpieczeństwa międzynarodowej żeglugi powietrznej. Sama rejestracja statku powietrzego nie przesądza jeszcze o tym, jaki powinien być jego status, a w konsekwencji również status lotu przez niego wykonywany. W ramach poczynionych tutaj rozważań wskazano również, że nie wszystkie rodzaje statków powietrznych uwzględnione zostały w ramach służb wymienionych w konwencji chicagowskiej. Wydaje się, że w celu zapewnienia pewności w stosowaniu prawa istotne byłoby określenie co najmniej jasnych kryteriów dotyczących określenia statusu lotu ze wskazaniem odpowiednich przepisów, które należy do niego stosować. Przy czym, jak wskazano, w kontekście stosowania przepisów prawa międzynarodowego prywatnego tych problemów związanych ze statusem statku powietrzego jest mniej. Zdecydowanie więcej wątpliwości powstaje w związku z określeniem obowiązków wynikających z przepisów prawa międzynarodowego publicznego. W prawie tym nie został, jak dotychczas, wskazany organ odpowiedzialny za rozstrzyganie wątpliwości związanych z określeniem statusu statku powietrzego i lotu ani tym bardziej nie zdefiniowano przesłanek decydujących o przypisaniu takiego statusu. Wydaje się, że podstawowy problem tkwi w tym, że państwa raczej sceptycznie podchodzą do regulowania zagadnień związanych *stricte* z zasadą suwerenności, z którą ściśle wiąże się zagadnienie lotnictwa państwowego. W odniesieniu do tych przesłanek państwa mogłyby jednak wprowadzić odpowiednie rozwiązania w prawie krajowym, przy czym powinny być one akceptowane przez państwo, do którego wykonywana jest operacja lotnicza.

Przypisy/Notes

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7.12.1944 r., Dz.U. 1959 nr 35, poz. 212 z późn. zm.

² Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14.09.1963 r., Dz.U. 1971 nr 15, poz. 147.

³ Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16.12.1970 r., Dz.U. 1972 nr 25, poz. 181.

⁴ Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23.09.1971 r., Dz.U. 1976 nr 48 poz. 348.

⁵ Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation Done at Beijing on 10 September 2010, UNTS Vol. No. 3307.

⁶ ICAO Manual on the regulation of international air transport (2016), Doc. 9626, 1006, https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Provisional_Doc_9626.pdf (pobrano 07.02.2024).

⁷ Konwencja o ujednolicieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie dnia 12.10.1929 r., Dz.U. 1933 nr 8, poz. 49.

⁸ Konwencja o ujednolicieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego sporządzona w Montrealu dnia 28.05.1999 r., Dz.U. 2007 nr 37, poz. 235.

⁹ Przykładem takiego przewozu mogą być przewozy najważniejszych osób w państwie świadczone przez Polskie Linie Lotnicze LOT na zlecenie rządu polskiego.

¹⁰ Chodzi tu na przykład o transport żołnierzy na misje zagraniczne, w których uczestniczy dane państwo.

¹¹ Art. 1 ust. 5 ustawy z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze, Dz.U. 2002 nr 130, poz. 1112 z późn. zm.

¹² <https://skybrary.aero/articles/state-aircraft> (pobrano 8.08.2023).

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Abeyratne, R. (2007). *Air Law and Policy*. America Star Books.
- Blake, D., & Henderson, I. (2001). Military use of civil-registered aircraft. *Annals of Air and Space Law*, XXXVI.
- Bourbonniere, M., & Haec, L. (2001). Military aircraft and international law: Chicago Opus 3. *Journal of Air Law and Commerce*, 66(3).
- Cheng, B. (1992). Nationality for Spacecraft. W: T. L. Masson-Zwaan, & P. M. J. Mendes de Leon (Eds), *Air and Space Law: De Lege Ferenda: Essays in Honour of Henri A. Wassenbergh*. Brill.
- Cooper, J. C. (1952). *Roman Law and the Maxim "Cujus Est Solum" in International Air Law*. Tom 1 (wyd. 5). Institute of International Air Law.
- Dempsey, P. S. (2008.) *Public International Air Law*. William S. Hein & Company.
- Diederiks-Verschoor, I. H. Ph., & Butler, M. A. (2006). *An introduction to Air Law*. Kluwer Law International.
- Kunert-Diallo, A., & Żylicz, M. (2012). Potrzeba zmian w prawie lotniczym (wnioski po katastrofie smoleńskiej). *Państwo i Prawo*, (4/794).
- Milde, M. (2008). *Essential Air and Space Law*. Wyd. Eleven.
- Myszona-Kostrzewa, K. (2011). Pojęcie i status prawny państwowego statku powietrznego na podstawie konwencji chicagowskiej. W: Z. Galicki, T. Kamiński, & K. Myszona-Kostrzewa (red.). *Manfred Lachs – wybitny prawnik świata*. Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW.
- Polkowska, M., & Szymajda, I. (2004). *Konwencja montrealska, Komentarz*. Wyd. Liber.
- Shawcross, Ch., & Beaumont K. M. (1977). *Shawcross and Beaumont on Air Law*. Tom. 2.
- Żylicz, M. (2010). Katastrofa lotnicza pod Smoleńskiem w świetle prawa międzynarodowego. *Palestra*, (5–6).
- Żylicz, M. (2011a). Katastrofa smoleńska w świetle międzynarodowego prawa lotniczego. *Państwo i Prawo*, (4).
- Żylicz, M. (2011b). *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*. LexisNexis.

Akty prawne/Legal acts

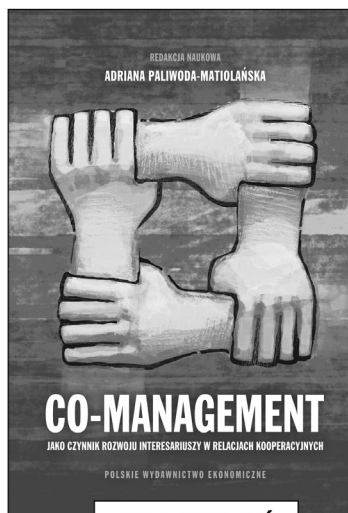
- Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation Done at Beijing on 10 September 2010, UNTS Vol. No. 3307.
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7.12.1944 r., Dz.U. 1959 nr 35, poz. 212 z późn. zm.).
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16.12.1970 r., Dz.U. 1972 nr 25, poz. 181.
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23.09.1971 r., Dz.U. 1976 nr 48 poz. 348.
- Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14.09.1963 r., Dz.U. 1971 nr 15, poz. 147.

Dr Agnieszka Kunert-Diallo

Adiunkt na Uczelni Łazarskiego. Od ponad 20 lat zajmuje się prawem lotniczym. Dyrektor Biura Compliance i Regulacji w Polskich Liniach Lotniczych LOT S.A. i Polskiej Grupie Lotniczej S.A.

Dr Agnieszka Kunert-Diallo

Assistant professor at Lazarski University. Over 20 years of experience in aviation law. Director of Compliance and Regulatory Affairs Department at LOT Polish Airlines and Polish Aviation Group.



ZAPOWIEDŹ

Więcej informacji na stronie
www.pwe.com.pl

Redakcja naukowa Adriana Paliwoda-Matiolańska

CO-MANAGEMENT JAKO CZYNNIK ROZWOJU INTERESARIUSZY W RELACJACH KOOPERACYJNYCH

Celem książki jest wzbogacenie koncepcji co-managementu za pomocą integracji perspektywy interesariuszy w badaniach nad procesami współzarządzania, a także analiza i próba zrozumienia powiązań pomiędzy koncepcją co-managementu a zarządzaniem relacjami z interesariuszami. W niniejszej pracy autorzy dokonują zarówno analizy teoretycznej, jak i przeglądu wybranych praktyk zarządzania relacjami z interesariuszami w kontekście modelu współzarządzania, identyfikacji korzyści i wyzwań związanych z tym podejściem, a także oceny wpływu na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań różnych grup interesariuszy. Koncepcja co-managementu odnosi się do wspólnego podejścia do podejmowania decyzji i zarządzania, w którym różne podmioty, takie jak rządy, przedsiębiorstwa i społeczności, szeroko definiowani interesariusze, współpracują w celu zarządzania zasobami lub sprostania wspólnym wyzwaniom. Współzarządzanie ma kluczowe znaczenie we współczesnym świecie, ponieważ zapewnia ramy dla rozwiązywania złożonych kwestii, promowania zrównoważonego rozwoju, obejmowania integracji, dostosowywania się do zmian, rozwiązywania konfliktów, efektywnej alokacji zasobów, wspierania innowacji i podejmowania globalnych wyzwań, które wymagają wspólnych wysiłków. Niniejsza monografia stanowi odpowiedź na rosnące znaczenie koncepcji co-managementu w praktyce oraz niedociągnięcia konwencjonalnych teorii zarządzania.