

Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego

Redakcja naukowa Ewa Jasiuk, Kamil Sikora



Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego

DOI: 10.26399/978-83-66723-10-8

Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego

redakcja naukowa
Ewa Jasiuk
Kamil Sikora



Warszawa 2021

Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego

Redaktorzy naukowcy:

Ewa Jasiuk (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-0918-7225)

Kamil Sikora (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, ORCID 0000-0003-4764-9782)

Recenzenci: dr hab. Katarzyna Popik-Konarzewska
prof. dr hab. Andrzej Duchniewicz

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Opracowanie redakcyjne: Joanna Kłos

Korekta: Halina Stykowska

Projekt okładki: Paweł Pietrzyk

Autorzy:

Matylda Berus (ORCID 0000-0003-2406-7392)

Anna Chochowska (ORCID 0000-0002-4146-9951)

Krzysztof Chochowski (ORCID 0000-0003-3198-9619)

Anton Demczuk (ORCID 0000-0002-7827-0698)

Tadeusz Dunin (ORCID 0000-0002-3163-1644)

Jurij Hofman (ORCID 0000-0002-8200-7059)

Ewa Jasiuk (ORCID 0000-0002-0918-7225)

Agata Marchwińska (ORCID 0000-0001-8811-136X)

Kamil Sikora (ORCID 0000-0003-4764-9782)

DOI: 10.26399/978-83-66723-10-8

ISBN wersji drukowanej: 978-83-66723-10-8

ISBN wersji elektronicznej: 978-83-66723-11-5

© Uczelnia Łazarskiego 2020

Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2021

SPIS TREŚCI

Rozdział I. Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka <i>Agata Marchwińska, Ewa Jasiuk</i>	7
Rozdział II. Terroryzm lotniczy oraz zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym w lotnictwie cywilnym a ochrona praw człowieka – analiza wybranych przypadków <i>Matylda Berus, Tadeusz Dunin</i>	35
Rozdział III. Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem <i>Anna Chochowska, Krzysztof Chochowski</i>	83
Rozdział IV. Organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo transportu lotniczego w Rzeczypospolitej Polskiej <i>Kamil Sikora</i>	131
Rozdział V. Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy <i>Anton Demczuk, Yuriy Hofman</i>	165
Noty o autorach	191

ROZDZIAŁ I

TERRORYZM LOTNICZY

A OCHRONA PRAW JEDNOSTKI ZAGWARANTOWANA
W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

AGATA MARCHWIŃSKA

ID 0000-0001-8811-136X

EWA JASIUK

ID 0000-0002-0918-7225

Wstęp

Terroryzm międzynarodowy, w tym terroryzm lotniczy¹, stanowi współcześnie ogromne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego i wciąż poszukiwane są skuteczne sposoby radzenia sobie z nim². Nie bez znaczenia są tu odpowiednie regulacje prawne. Trudno jednak prowadzić tę walkę bez uszczerbku dla wypracowanego na kontynencie europejskim wysokiego poziomu ochrony praw człowieka. W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiona problematyka terroryzmu ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu lotniczego. Rozdział ma na celu udowodnienie tezy, że ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka nie zawsze jest możliwa, gdy podejmowane są działania mające na celu walkę z terroryzmem lotniczym.

Na wstępie przybliżone zostanie pojęcie terroryzmu z uwzględnieniem pojęcia terroryzmu lotniczego, a w kolejnej części rozważone zostanie zagadnienie, czy i w jakim stopniu przeciwdziałanie wymienionemu zagrożeniu może

¹ Zob. A. Frotońska, *Terroryzm lotniczy – zarys problematyki*, [w:] E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Międzynarodowe prawo lotnicze, kosmiczne i technologie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016, s. 22–38.

² Zob. także M. Matusiak-Frączak, *Wykorzystanie dronów do walki z terroryzmem z punktu widzenia europejskich standardów ochrony praw człowieka na przykładzie targeted killing*, [w:] E. Dynia, M. Pączek (red.), *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019, s. 104–116; S. Kubas, M. Podraza, *Realizacja ochrony praw człowieka w świetle zagrożenia terroryzmem lotniczym*, [w:] ibidem, s. 117–128.

wpływać na dotychczasowe osiągnięcia w dziedzinie ochrony praw człowieka w Europie³.

Warto przypomnieć, jak ochrona ta się kształtowała i jaka była w tym rola Europejskiej konwencji praw człowieka.

Pierwszy szeroki katalog praw człowieka niewątpliwie stanowiła Powszechna deklaracja praw człowieka⁴ przyjęta w 1948 r. w Paryżu. Natomiast Europejska konwencja praw człowieka została otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. Było to zaledwie pięć lat po zakończeniu II wojny światowej – jednego z najtragiczniejszych okresów w dziejach ludzkości. Doświadczenia wojenne, przede wszystkim całkowity brak poszanowania godności oraz życia ludzkiego, miały wpływ na rodzaj inicjatyw podejmowanych po 1945 r. Kompleksowy system ochrony praw człowieka stał się jednym z filarów porządku prawnego tworzonego przez społeczność międzynarodową. Ochronę tych praw uznano za warunek bezpieczeństwa międzynarodowego. Warto także zauważyć, że w dobie tych wydarzeń nie było terroryzmu lotniczego. Podczas tworzenia tej konwencji nie brano więc pod uwagę zagrożeń związanych z terroryzmem lotniczym.

Już w preambule konwencji podkreślono, że ochrona oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności są fundamentem sprawiedliwości i pokoju na świecie. Zachowanie tych podstawowych wolności opiera się głównie z jednej strony na rzeczywiście demokratycznym ustroju politycznym, z drugiej zaś na jednolitym pojmowaniu i wspólnym poszanowaniu praw człowieka, do których one się odwołują⁵. Jak zatem wynika z powyższych rozważań, stworzenie skutecznego systemu ochrony praw człowieka w Europie miało zapobiec powtórzeniu tragicznych zająć z okresu II wojny światowej.

Współcześnie, szczególnie po wydarzeniach z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, czyli atakach terrorystycznych na wieże World Trade Center oraz Pentagon, stało się jasne, że świat stoi przed nowymi zagrożeniami, które nawet jeśli istniały wcześniej, to nigdy na taką skalę. Wymaga to pilnych i skutecznych działań.

Czy jednak walka z nowym zagrożeniem, czyli terroryzmem lotniczym, musi nieść za sobą ingerencję w system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Europejskiej konwencji praw człowieka?

³ Zob. A. Marcisz-Dynia, *Ewolucja prawa unijnego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu lotniczego*, [w:] E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Prawo lotnicze...*, s. 39–62.

⁴ Powszechna deklaracja praw człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.).

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

Pojęcie terroryzmu z uwzględnieniem terroryzmu lotniczego

Pojawienie się terroryzmu, również lotniczego, jest nierozzerwalnie związane z postępowaniem cywilizacyjnym. Początków terroryzmu należy doszukiwać się w 356 p.n.e., gdy pierwszy w dziejach świata terrorysta, pochodzący z Efezu Herostrates – ubogi szewc, miał podpalić świątynię Artemidy dla sławy⁶. Pojęcie terroru pojawiło się już w XIV w. w języku francuskim. Z kolei w języku angielskim w 1528 r. zaczęto używać słowa *terror* na zastraszanie tego, kogo uznawano za przeciwnika⁷. Pojęcie terroryzmu w tym okresie miało jednak dość pozytywny wydźwięk. Terror służył wówczas do sprawowania władzy, np. we Francji zaraz po wydarzeniach z 1789 r. stanowił instrument zarządzania w państwie rewolucyjnym⁸.

Początkowo akty terrorystyczne miały charakter regionalny i dopiero w XX w. nabrały charakteru globalnego. W Polsce np. działaniem o znamionach terroryzmu było zamordowanie pierwszego Prezydenta RP Gabriela Narutowicza w 1922 r.⁹ Obecnie terroryzm staje się zjawiskiem wielokulturowym, wieloreligijnym i ponadnarodowym. Niniejsze opracowanie ma jednak na celu analizę prawną, zatem przegląd historyczny nie stanowi zasadniczego przedmiotu rozważań¹⁰.

Podkreślić natomiast należy, że od początku istnienia terroryzmu występował problem z jego definiowaniem. Słowo *terror* pochodzi z języka łacińskiego i oznacza strach, grozę. Jest tożsame z pojęciem przemocy, gwałtu, okrucieństwa w celu zastraszenia bądź zniszczenia przeciwnika. Istnieje również pogląd, jakoby słowo to wywodziło się z sanskrytu i pochodziło od słowa *tras*, czyli „drżeć”, co również kojarzy się ze strachem i grozą¹¹. Termin „terroryzm” zaś wywodzi się od łacińskiego *terrere* i francuskiego *terrorisme*, a użyto go w 1795 r. w oksfordzkim słowniku w odniesieniu do zbrodni ludobójstwa popełnianych w okresie rewolucji francuskiej¹².

⁶ I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 152.

⁷ T.R. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Editions Spotkania, Warszawa 2015, s. 15.

⁸ Ibidem, s. 68.

⁹ P. Witkowski, *Pojęcie terroryzmu. Cele i metody działań terrorystycznych*, [w:] D. Kowalski (red.), *Ochrona osób i mienia. Vademecum*, Wydawnictwo Policealnej Szkoły Detektywów i Pracowników Ochrony O’Chikara, Lublin 2000, s. 138.

¹⁰ Zob. I. Resztak, *Pojęcie, historia i typologia zjawiska terroryzmu*, „Науковий Вісник” 2011, nr 4, s. 522–534.

¹¹ B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 51 i n.

¹² Ibidem, s. 54.

Zjawisko terroryzmu jest bardzo złożone i dynamiczne, co czyni je trudnym do zdefiniowania. Problem ten był wielokrotnie dyskutowany podczas różnych konferencji międzynarodowych. Najważniejsze światowe organizacje podejmowały się stworzenia uniwersalnej definicji. Ogromną rolę w tym zakresie odegrała Liga Narodów, która pierwszą definicję terroryzmu przyjęła w 1934 r., zakładając, iż terroryzmem są „[...] wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa”¹³. Także ONZ prowadziła w tym zakresie szeroko zakrojone prace, przyjmując kolejno konwencje, protokoły i rezolucje mające na celu walkę z terroryzmem, m.in. w 1979 r. uchwalono rezolucję, według której terroryzm stanowi niebezpieczeństwo dla porządku światowego. Potępiono wszelkie akty terroru prowadzące do utraty życia i zagrażające podstawowym wolnościom. Przełomowe zaś było przyjęcie przez ONZ w 1994 r. definicji terroryzmu, która brzmi następująco: „[...] terroryzm tworzą czyny, metody i praktyki będące ciężkim naruszeniem celów i zasad Narodów Zjednoczonych mogące stanowić groźbę dla międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa, zagrożenie przyszłych stosunków między państwami, utrudnienie międzynarodowej współpracy, a także czyny, metody i praktyki podjęte w celu niszczenia praw człowieka, podstawowych wolności i demokratycznych podstaw społeczeństwa. Ich cechą wspólną jest przestępczość i brak uzasadnienia. Akty przestępcze, jeśli zmierzają lub są obliczone na wywołanie stanu terroru w świadomości zbiorowości grup osób lub poszczególnych jednostek¹⁴ i gdy dokonane są dla politycznych celów lub w innych nieuzasadnionych okolicznościach bez względu na ich naturę – polityczną, filozoficzną, ideologiczną, rasową, etniczną czy też religijną”¹⁵.

Także Komisja Europejska stworzyła definicję terroryzmu, przyjmując, że są nim: „wszelkie celowe akty popełnione przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszania oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju”¹⁶. Z kolei Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uznało, że aktem terrorystycznym jest: „[...] każdy czyn popełniony przez osobę lub grupę osób z udziałem przemocy lub groźby jej użycia przeciwko państwu,

¹³ T.R. Aleksandrowicz, *Nowe prawo międzynarodowe – instrumenty walki z terroryzmem*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm: anatomia zjawiska*, Scholar, Warszawa 2006, s. 85.

¹⁴ Zob. S. Kubas, *Odpowiedzialność jednostki za akty terroryzmu lotniczego w świetle regulacji międzynarodowego lotniczego prawa karnego*, [w:] E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatkiewicz (red.), *Prawo lotnicze...*, s. 63–77.

¹⁵ K. Idecki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 54–62.

¹⁶ J. Pawłowski (red.), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Bellona, Warszawa 2001, s. 12.

jego instytucjom, jego ludności w ogólności lub konkretnym jednostkom, motywowanym przez separatystyczne aspiracje, ekstremistyczne koncepcje ideologiczne, fanatyzm lub irracjonalne i subiektywne czynniki, zorientowany na stworzenie klimatu terroru wśród osób publicznych, określonych jednostek lub grup w społeczeństwie bądź w całym społeczeństwie”¹⁷.

Obecnie istnieje ponad sto definicji terroryzmu. Podejmowano próby ich tworzenia dla bardzo różnych potrzeb. Opracowywali je prawnicy, ekonomiści, politolodzy itd. Brak jednak takiej definicji, która byłaby powszechnie uznawana za wyczerpującą zagadnienie, obowiązującą, uniwersalną i wszędzie akceptowaną. Definicje te zmieniały się z biegiem lat i będą z pewnością ewoluowały w przyszłości. Te, które istnieją obecnie, są ogólnikowe i opisują zbyt wąską część zjawiska. W literaturze przedmiotu możemy też znaleźć wiele typologii terroryzmu, które stanowią narzędzie porządkujące i analityczne¹⁸.

Przedmiotem rozważań będzie tu jednak terroryzm lotniczy, do aktów którego dochodzi często, ponieważ towarzyszy mu medialny oddźwięk. Warto zacytować tu Georges’a Habasza, który w 1970 r. o uprowadzeniu przez trzech terrorystów z Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny samolotu rejsowego izraelskich linii El Al na trasie Rzym–Tel-Awiv powiedział: „Uprowadzenie dużego samolotu odnosi propagandowo, medialnie większy skutek niż zabicie w bitwie stu Izraelczyków. Przez dziesięciolecia opinia światowa nie była za Palestyńczykami ani przeciw nim. Po prostu nas ignorowała. Teraz przynajmniej świat o nas mówi”¹⁹.

Klasyfikacji terroryzmu lotniczego jest wiele. Zasadniczo dzieli się go według charakteru przeprowadzenia ataków:

- na pokładzie samolotu
- z powietrza
- na statek powietrzny
- na infrastrukturę logistyczną²⁰.

¹⁷ A. Jaskiernia, *Uwarunkowania skuteczności zwalczania terroryzmu w świetle prac Rady Europy*, [w:] I. Chodura (red.), *Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożenia terroryzmem*, „Biuletyn Informacji Rady Europy” 2002, nr 1, s. 81.

¹⁸ Zob. A. Dubiel, *Terroryzm. Typologia*, <https://mil.link/en/wp-content/uploads/2018/01/Typologia-terroryzmu.pdf> [dostęp: 9.11.2019]; S. Bębas, E. Jasiuk, *Terroryzm lotniczy wyzwaniem współczesnego świata*, [w:] P. Ruczkowski (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2014, s. 21–35.

¹⁹ B. Węgliński, *Wybrane aspekty ewolucji systemu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w latach 1968–2009*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, t. 4, s. 206.

²⁰ Zob. także K. Jałoszyński, T. Aleksandrowicz, K. Wiciak (red.), *Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem. Terroryzm na przełomie XX i XXI wieku*, t. 1, Wyższa Szkoła Policji, Szczętno 2016; K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Trio, Warszawa 2008, s. 178.

W przypadku terroryzmu lotniczego także istnieje problem z brakiem jednej uniwersalnej definicji. Przyjmuje się jednak, że terroryzmem lotniczym są wszelkie bezprawne akty skierowane przeciwko żegludze powietrznej i jej bezpieczeństwu.

W międzynarodowym prawie lotniczym²¹ mamy także do czynienia z pojęciem aktów bezprawnej ingerencji, do których zaliczany jest terroryzm.

²¹ Załącznik 17 „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji” do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm.) zawiera definicję aktów bezprawnej ingerencji. Zgodnie z konwencją akty bezprawnej ingerencji są to akty lub próby dokonania aktów zagrażających bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, który obejmuje przede wszystkim:

- bezprawne przejęcie statku powietrznego
- zniszczenie statku powietrznego w trakcie użytkowania
- wzięcie zakładników na pokładzie statku powietrznego lub na lotniskach
- wtargnięcie siłą na pokład statku powietrznego, na teren portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego
- wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia lub materiału służącego do celów przestępczych
- użycie statku powietrznego podczas jego działania w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia lub środowiska
- przekazanie nieprawdziwej informacji mającej na celu narażenie na niebezpieczeństwo statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, a także pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub ogółu społeczeństwa, na terenie portu lotniczego lub obiektu lotnictwa cywilnego (rozdział I Załącznika 17).

Polskie prawo lotnicze także definiuje akt bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym jako bezprawny i celowy akt, który polega na:

- użyciu w czasie lotu statku powietrznego przemocy wobec osoby znajdującej się na jego pokładzie, jeżeli akt ten może zagrozić bezpieczeństwu tego statku
- zniszczeniu statku powietrznego albo spowodowaniu jego uszkodzeń, które uniemożliwiają lot lub mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku
- umieszczeniu na pokładzie statku powietrznego przedmiotu, urządzenia lub substancji, które mogą zagrozić zdrowiu lub życiu pasażerów lub załogi lub zniszczyć statek powietrzny albo spowodować jego uszkodzenia, mogące uniemożliwić jego lot lub stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku w czasie lotu
- porwaniu statku powietrznego z załogą i pasażerami na pokładzie lub bez nich, również w celu użycia statku powietrznego jako narzędzia ataku terrorystycznego z powietrza
- zniszczeniu albo uszkodzeniu lotniczych urządzeń naziemnych lub pokładowych, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego
- przekazaniu nieprawdziwej informacji, która powoduje zagrożenie osób i mienia w komunikacji lotniczej
- zniszczeniu albo poważnym uszkodzeniu urządzeń na lotnisku, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku gdy powoduje to

W praktyce zaś pojęcie terroryzmu używane jest zamiennie z pojęciem aktu bezprawnej ingerencji. Nie są to jednak terminy tożsame, ponieważ nie każdy akt bezprawnej ingerencji jest aktem terrorystycznym, bowiem nie zawsze musi być związany z użyciem przemocy.

Pierwszy przypadek uprowadzenia statku powietrznego został odnotowany w 1930 r. Był to peruwiański samolot, którym przestępcy chcieli nielegalnie przekroczyć granicę kraju²². Już po zakończeniu II wojny światowej problem porwań statków powietrznych powrócił: w 1948 r. świat usłyszał o uprowadzonym samolocie lecącym z chińskiego Makao²³. Niektóre źródła podają zaś, że rok wcześniej miało miejsce uprowadzenie samolotu rumuńskich linii lotniczych²⁴. W latach 1940–1950 zjawisko uprowadzeń statków powietrznych niemal nie występowało lub było marginalne. W tym czasie miały miejsce jedynie sporadyczne ucieczki przy użyciu samolotów z komunistycznych krajów Europy Wschodniej²⁵. Problem takich uprowadzeń nasilił się natomiast w latach 60. XX w. W 1967 r. doszło do 15 porwań samolotów. Rok później ta liczba wzrosła dwukrotnie, a w 1969 r. zanotowano aż 80 przypadków porwań i 5 sabotaży na statkach powietrznych należących do 37 krajów²⁶.

Bruce Hoffman jako inicjalną dla terroryzmu lotniczego wskazuje datę 22 lipca 1968 r. Doszło wtedy do uprowadzenia przez trzech terrorystów z Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny samolotu rejsowego izraelskich linii El Al, który leciał na trasie Rzym – Tel-Awiv. Wówczas to pierwszy raz zostały jasno sprecyzowane żądania wysuwane przez zamachowców. Ich celem była wymiana pasażerów porwanego statku powietrznego na przetrzymywanych w izraelskich więzieniach kolegów. To dało początek rosnącej w zastraszającym tempie fali porwań statków powietrznych. Sprawa palestyńska trafiła zaś na nagłówki światowych gazet, zyskując rozgłos – tym samym osiągnięty został cel postawiony przez terrorystów.

znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub funkcjonowania lotniska, lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (art. 2 pkt 20 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2019 r., poz. 1580).

²² B. Hołyst, *Terroryzm...*, t. 1, s. 998.

²³ A. Konert, *Odpowiedzialność na ziemi wyrządzona ruchem statku powietrznego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014, s. 168.

²⁴ K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Jurysta, Warszawa 2003, s. 13.

²⁵ J. Laskowski, *Terroryzm lotniczy – charakterystyka zjawiska*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2013, t. 7, s. 13.

²⁶ K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu lotniczego...*, s. 11.

W latach 60. i na początku lat 70. terroryzm lotniczy stał się bardzo popularny i nabrał charakteru bardziej brutalnego – zamachów bombowych. Pierwsze udokumentowane podłożenie ładunku wybuchowego datowane jest na 1933 r. i miało miejsce w USA. Natomiast do pierwszego zamachu terrorystycznego, w którym zdetonowano ładunek wybuchowy, doszło 21 lutego 1970 r., kiedy członkowie Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny wysadzili szwajcarską maszynę lecącą z Tel-Awiwu do Zurichu²⁷. Oczywiście nie jest to jedyny taki przypadek w historii lotnictwa cywilnego. Również w ostatnim czasie mamy do czynienia z tego typu atakami terrorystycznymi. Jako przykłady można wymienić:

- lot samolotu Air France Flight 8969, porwanego 24 grudnia 1994 r. przez Zbrojną Grupę Islamską Algierii (GIA); akcja trwała 17 minut – rannych zostało 13 pasażerów, 3 członków załogi i 9 komandosów; pomimo 3 ofiar rozstrzelanych w Algierii władze Francji uznały operację za wielki sukces; celem terrorystów było wysadzenie samolotu nad wieżą Eiffa w Paryżu
- katastrofę lotu Malaysia Airlines 17 w wyniku zamachu dokonanego 17 lipca 2014 r. niedaleko wsi Hrabowe (w pobliżu miasta Torez) w obwodzie donieckim na Ukrainie, około 40 km od granicy z Rosją; doszło do zestrzelenia samolotu pasażerskiego Malaysia Airlines Boeing 777, nr lotu MH17; śmierć poniosły wszystkie osoby znajdujące się na pokładzie samolotu – 283 pasażerów i 15 członków załogi
- katastrofę lotu Metrojet 9268, czyli wypadek samolotu średniego zasięgu typu Airbus A321 rosyjskich linii lotniczych Metrojet (dawniej Kogalymawia), lecącego z Szarm el-Szejk do Petersburga, który 31 października 2015 r. o godzinie 4:13 UTC (6:13 czasu egipskiego) rozbił się o ziemię na półwyspie Synaj w Egipcie, 23 minuty po starcie; w wypadku zginęły wszystkie 224 osoby znajdujące się na pokładzie; przypuszcza się, że przyczyną katastrofy był zamach terrorystyczny dokonany przez osoby powiązane z tzw. Państwem Islamskim; uznaje się, że była to największa katastrofa lotnicza pod względem liczby ofiar w historii Egiptu
- seria 3 skoordynowanych terrorystycznych zamachów bombowych w Brukseli, przeprowadzonych rankiem 22 marca 2016 r., w tym 2 na lotnisku w Zaventem i 1 przy stacji metra Maelbeek/Maalbeek; w atakach zginęły 32 osoby i 3 zamachowców samobójców, a ponad 316 osób zostało rannych; trzecia bomba została znaleziona podczas przeszukania lotniska i zdetonowana przez saperów; do zamachów przyznało się tzw. Państwo Islamskie.

²⁷ J. Laskowski, *Terroryzm lotniczy...*, s. 148–149.

Walka z terroryzmem lotniczym jest bardzo trudna i wymaga porozumienia państw na całym świecie, zwłaszcza że terroryzm lotniczy jest zjawiskiem bardzo dynamicznym. Dużym zagrożeniem może w przyszłości okazać się używanie bezzałogowych statków powietrznych przez terrorystów. Mając na uwadze charakter globalny terroryzmu, niezbędne są w tym zakresie rozwiązania międzypaństwowe. Ciągłe istnieje potrzeba współpracy krajów i organizacji międzynarodowych oraz regionalnych w zakresie prewencji oraz walki z terroryzmem. Wynikiem tej współpracy jest z jednej strony tworzenie norm dotyczących ochrony lotnictwa, a z drugiej stworzenie tzw. systemu międzynarodowego lotniczego prawa karnego, w którego skład wchodzi uzupełniające się umowy (tzw. system tokijsko-hasko-montrealsko-pekiński). Europejski system ochrony praw człowieka, jako jeden z kluczowych systemów na świecie, musi być dostosowany do realiów, jakie stwarza terroryzm, w tym terroryzm lotniczy. Właściwa walka z tym zjawiskiem wymaga porozumienia i tworzenia na nowo systemu ochrony praw człowieka.

System stworzony w ramach Europejskiej konwencji praw człowieka

Europejska konwencja praw człowieka jest umową międzynarodową z zakresu prawnoczwolniczego zawartą przez państwa członkowskie Rady Europy.

Rada Europy została utworzona w 1949 r., a obecnie skupia 47 państw. Jednym z głównych celów tej organizacji jest budowa silnego systemu ochrony praw człowieka w Europie. W ścisłym związku z prawami człowieka powiązana jest polityka ochrony mniejszości narodowych, etnicznych, językowych, religijnych i kulturalnych. Rada Europy poświęca także dużą uwagę ochronie praw migrantów. Inne kwestie, które znajdują się w obszarze zainteresowań organizacji, to sprawy społeczne, ochrona zdrowia, edukacja, kultura czy ochrona środowiska.

Przez ponad 70 lat istnienia organizacji w jej ramach podpisano ponad 200 umów międzynarodowych²⁸. Niewątpliwie Europejska konwencja praw człowieka to najbardziej znany dokument Rady Europy i jej największe osiągnięcie. Konwencja jest bowiem prawdziwą konstytucyjną kartą podstawowych, cywilnych i politycznych praw oraz wolności, obowiązującą w krajach skupionych w Radzie Europy. Dzięki konwencji istnieje obecnie europejski porządek prawny w sferze ochrony praw jednostki, obejmujący nie tylko katalog praw

²⁸ Complete list of the Council of Europe treaties, Status as of 10/11/2019, COE.int, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> [dostęp: 10.11.2019].

chronionych, rozwijany przez dodatkowe protokoły i interpretacje jej organów, a także unikatowy w skali globalnej mechanizm wprowadzania ich w życie. W tym sensie konwencja jest oryginalnym przedsięwzięciem w stosunku do klasycznych koncepcji prawa międzynarodowego – przede wszystkim z powodu ponadnarodowej kontroli aktów i działań organów państwa, możliwej do podjęcia również z inicjatywy samych pokrzywdzonych²⁹.

W wersji podstawowej konwencja zawierała następujące przepisy: prawo do życia (art. 2), zakaz tortur (art. 3), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6), zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9), wolność wyrażania opinii (art. 10), wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11), prawo do zawarcia małżeństwa (art. 12), prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13), zakaz dyskryminacji (art. 14)³⁰. Ten katalog praw uzupełniany był przez kolejne protokoły.

O znaczeniu konwencji przesądza jednak nie tyle opracowanie katalogu praw i wolności cywilnych oraz politycznych, ile rozbudowany mechanizm kontrolny, oparty na modelu sądowym. Na mocy konwencji w 1959 r. został bowiem utworzony Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Wyjątkowość konwencji polega zatem na tym, że potrafiła stworzyć skuteczny system kontroli przestrzegania zobowiązań przyjętych przez jej państwa strony.

Konwencja zrobiła wyłom w klasycznym prawie międzynarodowym i przyznała jednostce ludzkiej prawo do zaskarżania państwa na forum międzynarodowym. Uczyniła zatem jednostkę podmiotem prawa międzynarodowego. W odróżnieniu od wielu innych traktatów międzynarodowych konwencja nie reguluje stosunków między państwami, lecz ustala standardy ich zachowań wobec jednostek podległych ich jurysdykcji³¹.

Warto przypomnieć, że w momencie podpisywania konwencji podstawą stosunków międzynarodowych była zasada suwerenności państwa, a władza sądownicza kończyła się w poszczególnych krajach na sądzie najwyższym. Istnienie sądu międzynarodowego, do którego jednostka mogłaby zaskarżyć państwo, przeczyło istocie prawa międzynarodowego. Obecnie organy międzynarodowe identyfikują daną sytuację w konkretnym kraju jako naruszenie praw człowieka,

²⁹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Warszawa 2006, s. 15.

³⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności...

³¹ A. Redelbach, *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej konwencji praw człowieka*, TNOiK, Toruń 2000, s. 116.

co ma niezaprzeczalnie duże znaczenie moralne. Państwa są zobowiązane do naprawienia powyższych naruszeń³².

Zgodnie z treścią konwencji Europejski Trybunał Praw Człowieka może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia praw w niej zawartych przez jedno z państw stron konwencji. Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym³³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w latach 1959–2018 wydał ponad 21 600 orzeczeń³⁴. Ta imponująca liczba nie ma sobie równych w żadnym innym sądzie międzynarodowym. Różnorodne i bogate orzecznictwo trybunału jest niezwykle cennym dorobkiem tej instytucji. Istnieje wiele przykładów ukazujących jego wpływ na porządek prawny państw stron konwencji. I choć w ostatnich latach Trybunał boryka się z problemami związanymi z przeciążeniem prac, niezaprzeczalnie jego działalność prowadzi do wzrostu poziomu ochrony praw człowieka w Europie.

Europejska konwencja praw człowieka stanowiła także istotny punkt odniesienia w procesie tworzenia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁵. W preambule karty jest napisane m.in., że karta potwierdza prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim Unii Europejskiej, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Unia wyraziła uznanie dla znaczenia konwencji w Europie już wcześniej – świadczą o tym odpowiednie postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r.³⁶ Zostały w nim zawarte odniesienia do konwencji, m.in. traktat stanowi, że Unia Europejska respektuje podstawowe prawa zagwarantowane przez konwencję i prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa wspólnot.

Nieoceniony wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka daleko wykracza poza Europę i ma zasięg globalny³⁷. Sam Trybunał stał się

³² Idem, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, TNOiK, Toruń 2001, s. 103 i n.

³³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 34 i art. 35

³⁴ *European Court of Human Rights, Overview 1959–2018*, COE.int, https://echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf [dostęp: 7.12.2020].

³⁵ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007).

³⁶ Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 Nr 90, poz. 864/30), art. 6.

³⁷ L.-A. Sicilianos, *The European Court of Human Rights marks 60 years of work for peace, democracy and tolerance*, COE.int, https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20190930_Sicilianos_60_years_ECHR_ENG.pdf [dostęp: 7.12.2020].

wzorem dla innych regionalnych sądów międzynarodowych ds. praw człowieka: Międzamykańskiego Trybunału Praw Człowieka ustanowionego w 1978 r. oraz Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Praw Ludowych utworzonego w 2006 r.

Europejska konwencja praw człowieka w ogromnym stopniu pomogła ukształtować porządku prawne jej państw stron. Jednym z najdonioślejszych osiągnięć jest zniesienie kary śmierci, dla której według konwencji nie powinno być miejsca w demokratycznych społeczeństwach. W 1983 r. został przyjęty Protokół nr 6 do konwencji znoszący karę śmierci³⁸, a w 2002 r. Protokół Nr 13 o zniesieniu kary śmierci w każdych okolicznościach³⁹.

Terroryzm, w tym terroryzm lotniczy, a Europejska konwencja praw człowieka

Warto zwrócić uwagę, że Rada Europy podjęła szczególne wysiłki w walce z terroryzmem, tak aby znaleźć właściwą równowagę między ochroną praw i wolności jednostki a ochroną bezpieczeństwa publicznego. Wśród zasadniczych aktów prawnych dotyczących tej problematyki, poza samą Europejską konwencją praw człowieka, należy wymienić: Europejską konwencję o likwidacji terroryzmu⁴⁰, Europejską konwencję o ekstradycji⁴¹, Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁴² czy też Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu⁴³.

Zagadnienia związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi pojawiają się nie tylko w aktach prawnych Rady Europy, takich jak konwencje, lecz także w innych dokumentach organizacji⁴⁴. Rada zdecydowanie potępia terroryzm, uznając

³⁸ Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, sporządzony w Strasburgu dnia 28 kwietnia 1983 r.

³⁹ Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci bez względu na okoliczności, Wilno, 3 maja 2002 r.

⁴⁰ Europejska Konwencja o zwalczaniu terroryzmu, Strasburg, 27 stycznia 1977 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 117, poz. 557).

⁴¹ Europejska Konwencja o ekstradycji, Paryż, 13 grudnia 1957 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307)

⁴² Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi, Warszawa, 16 maja 2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 161, poz. 998).

⁴³ Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu, konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, Warszawa, 16 maja 2005 r. (Dz.U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028)

⁴⁴ Parliamentary Assembly Resolution 1258 (2001) *Democracies facing terrorism*; Parliamentary Assembly Resolution 1271 (2002) *Combating terrorism and respect for human rights*.

go za poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostek oraz demokratycznego porządku. Z dokumentów organizacji jasno wynika, że to na państwach spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, dlatego też powinny one współdziałać, aby pełniej osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest wyeliminowanie aktów terroryzmu w skali międzynarodowej. Rada Europy zwraca uwagę, że niezwykle ważne jest przy tym respektowanie standardów państwa prawa i przestrzeganie praw człowieka.

Wracając do Europejskiej konwencji praw człowieka – w jednym ze swoich dokumentów Rada Europy podkreśliła, że walka z terroryzmem jest niezwykle trudnym wyzwaniem dla państw i organów ścigania, a następnie wymiaru sprawiedliwości, które muszą twórczo reagować w ramach konwencji. Istnieje duży konflikt pomiędzy terroryzmem a korzystaniem z praw i wolności jednostki, ponieważ terroryzm nie tylko poważnie zagraża prawom podstawowym, w tym prawu do życia i do integralności cielesnej, oraz podważa zasady praworządności i pluralistycznej demokracji, ale również może skłaniać państwa do nakładania ograniczeń, które bez nadzoru mogą niekorzystnie wpływać na prawa człowieka⁴⁵.

Warto w tym miejscu podkreślić, że na gruncie Europejskiej konwencji praw człowieka istnieje możliwość czasowej derogacji jej przepisów. W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu każde państwo strona konwencji może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań z niej wynikających w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego⁴⁶.

W konsekwencji wydarzeń z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, które wstrząsnęły całą społecznością międzynarodową, nastąpiła radykalna zmiana podejścia do problemu aktów terrorystycznych. Dotychczasowe sposoby przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, w tym terroryzmu lotniczego, okazały się niewystarczające. Z całą jasnością ukazała się nieprzewidywalność tego typu zagrożeń oraz deficyt czasu niezbędnego do ich wykrycia. Wtedy też ujawnił się ogromny konflikt pomiędzy terroryzmem a korzystaniem z praw i wolności jednostki. Natychmiast zrodziło się pytanie: czy w obliczu takiego zagrożenia dotychczasowe standardy ochrony praw człowieka mogą być obniżone oraz czy

⁴⁵ Opinion No. 8 (2006) of the Consultative Council of European Judges to the Attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on *The Role of Judges in the Protection of the Rule of Law and Human Rights in the Context of Terrorism*, Strasbourg 8–10 November 2006.

⁴⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 15.

walka z terroryzmem uzasadnia odstępstwa od dotychczasowych standardów oceny?

Pod wpływem zamachów terrorystycznych dokonanych w Stanach Zjednoczonych w niektórych państwach przyjęto nowe regulacje prawne, które umożliwiałyby reagowanie na potencjalne zagrożenia atakami terrorystycznymi z powietrza. Uczyniono to również w Polsce. W ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁴⁷ wprowadzono regulację umożliwiającą zestrzelenie cywilnego statku powietrznego, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie uznano, że statek został użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował jednak powyższą regulację jako niezgodną z Konstytucją RP (z jej art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 38)⁴⁸. W uzasadnieniu wyroku wskazano, iż podstawowym zarzutem wobec powyższej regulacji było to, że zniszczenie cywilnego statku powietrznego zakładało spowodowanie śmierci osób, które znajdowały się na jego pokładzie, w szczególności pasażerów. Oznaczało to zatem nakaz umyślnego pozbawienia życia osób niebędących agresorami. I choć zgodnie z art. 38 Konstytucji RP prawo do życia nie ma charakteru absolutnego, to jednak jego ograniczenie, które może mieć miejsce w razie kolizji z innymi wartościami i dobrami prawnie chronionymi i niestojącymi niżej w hierarchii konstytucyjnej, musi następować przy poszanowaniu zasad proporcjonalności, adekwatności i subsydiarności regulacji prawnej. Tymczasem w zakwestionowanej regulacji ustawodawca posłużył się ogólnym odwołaniem celowościowym do abstrakcyjnie ujętej przesłanki „bezpieczeństwa państwa”⁴⁹.

Regulacja ta była dyskusyjna również w kwestii tego, jak zniszczenie samolotu z pasażerami na pokładzie miałoby stanowić konieczny środek ochrony życia innych ludzi zagrożonych atakiem terrorystycznym. Występowała bowiem duża doza niepewności oraz ryzyko nieprawidłowego określenia stopnia niebezpieczeństwa związanego z użyciem cywilnego statku powietrznego w celu terrorystycznym. W zakwestionowanej regulacji brakowało jednoznacznego stwierdzenia, że dla zestrzelenia samolotu konieczny jest brak jakichkolwiek wątpliwości w odniesieniu do użycia go jako środka ataku terrorystycznego⁵⁰.

Ważnym argumentem przemawiającym przeciwko wymienionej wyżej regulacji było również to, że łamała ona konstytucyjny zakaz naruszania godności człowieka, który ma charakter absolutny i nie dopuszcza jakichkolwiek ograniczeń.

⁴⁷ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r., poz. 1580).

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., sygn. Akt K 44/07 (Dz.U. z 2008 r. Nr 177, poz. 1095).

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw obywatela. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych⁵¹. Tymczasem kompetencja do zestrzelenia samolotu z pasażerami na pokładzie pozbawiała te osoby ochrony prawnej, czyniąc je przedmiotem akcji ratowniczej skierowanej na zminimalizowanie strat ataku terrorystycznego na ziemi. W tej sytuacji osoby, które w żaden sposób nie przyczyniły się do stworzenia niebezpieczeństwa zamachu na życie innych ludzi, traktowane były w sposób instrumentalny. W demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalne wyposażanie organów administracji publicznej w prawo do decydowania o celowym spowodowaniu śmierci niewinnych osób dla ochrony dobra wspólnego, bezpieczeństwa państwa czy nawet życia innych osób⁵². W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że życie i godność człowieka są wartościami najwyższymi, stanowiącymi fundament europejskiej cywilizacji i wyznaczają treść znaczeniową centralnego w naszej kulturze pojęcia humanizmu.

W powyższym wyroku wielokrotnie przywołana została Europejska konwencja praw człowieka. Zgodnie z art. 2 konwencji prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę i nikt nie może być umyślnie go pozbawiony. W momencie, kiedy powstawała konwencja, dopuszczalne było pozbawienie życia w ramach wykonania wyroku sądowego skazującego za przestępstwo, za które ustawa przewiduje taką karę. Obecnie jest to niedopuszczalne, ponieważ Protokół 13 do Konwencji zniósł karę śmierci w każdych okolicznościach. Artykuł 2 ust. 2 konwencji dopuszcza pozbawienie życia innej osoby w trzech tylko sytuacjach, jeżeli następuje ono w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły: w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą; w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem; w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania⁵³.

Co ważne, wymienione wyżej wyjątki wskazują, że art. 2 konwencji rozciąga się na umyślne zabijanie, jednak nie dotyczy go wyłącznie. Europejski Trybunał Praw Człowieka w jednym ze swoich orzeczeń podkreślił, że tekst art. 2 odczytany w całości pokazuje, że ust. 2 nie definiuje przede wszystkim przypadków, w których wolno celowo zabić człowieka, ale opisuje sytuacje, w których wolno użyć siły, co może skutkować niezamierzonym pozbawieniem życia. Użycie siły musi być jednak absolutnie konieczne do osiągnięcia jednego z celów określonych

⁵¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 30).

⁵² Wyrok TK...

⁵³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 2.

w ust. 2 art. 2 konwencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że użycie terminu „absolutnie konieczne” wskazuje, iż należy zastosować surowsze i bardziej przekonujące kryterium konieczności niż normalnie stosowane przy ustalaniu, czy działanie państwa jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym. W szczególności zastosowana siła musi być ściśle proporcjonalna do osiągnięcia celów określonych w art. 2 konwencji⁵⁴.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę w jednym ze swoich orzeczeń, że chcąc dokonać prawidłowej interpretacji art. 2 konwencji, należy spojrzeć na jej przedmiot i cel. Postanowienia konwencji powinny być tak interpretowane i stosowane, aby gwarancje w niej zawarte były praktyczne i skuteczne⁵⁵.

Artykuł 2 jest jednym z najważniejszych postanowień konwencji i choć sama dopuszcza ona w art. 15 możliwość czasowej derogacji jej standardów – w żadnym wypadku, w okresie pokoju, nie zezwala na derogację standardów ochrony prawa do życia. Artykuł 2 wraz z art. 3 (zakaz tortur) konwencji stanowią najwyższą wartość społeczeństw demokratycznych tworzących Radę Europy⁵⁶.

Artykuł 2 Europejskiej konwencji praw człowieka zawiera dwa istotne obowiązki dla państwa: ogólny obowiązek prawnej ochrony prawa do życia oraz zakaz celowego pozbawienia życia (z pewnymi wyjątkami)⁵⁷. Z uwagi na jego fundamentalny charakter art. 2 konwencji zawiera także obowiązek proceduralny przeprowadzenia skutecznego dochodzenia w sprawie jego naruszeń⁵⁸.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie w orzecznictwie wskazywał, że art. 2 konwencji może mieć zastosowanie, nawet jeśli osoba, której prawo do życia zostało naruszone, nie umarła. W szczególności Trybunał orzekł, że w wyjątkowych sytuacjach, w zależności od okoliczności, takich jak stopień i rodzaj użytej siły oraz charakter obrażeń, użycie siły przez funkcjonariuszy państwowych, które nie powoduje śmierci, może stanowić naruszenie art. 2 konwencji, jeżeli zachowanie funkcjonariuszy państwowych ze swej natury stwarza poważne zagrożenie dla życia osoby poszkodowanej, mimo że ona przeżyje. We wszystkich innych przypadkach, gdy dana osoba jest atakowana czy źle traktowana

⁵⁴ *Sprawa Giuliani i Gaggio p. Włochom* (Skarga nr 23458/02), wyrok, Strasbourg, 24 marca 2011.

⁵⁵ *Sprawa McCann i inni p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga 18984/91), wyrok, Strasbourg, 27 września 1995.

⁵⁶ *Sprawa Giuliani i Gaggio p. Włochom*...

⁵⁷ European Court of Human Rights, *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights. Rights to life*, updated 31 August 2019.

⁵⁸ *Sprawa Armani da Silva p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga nr 5878/08), wyrok, Strasbourg, 30 marca 2016.

przez funkcjonariuszy państwowych, jej skargi będą raczej podlegać rozpatrzeniu na podstawie art. 3 konwencji⁵⁹.

Jak wcześniej wspomniano, art. 2 konwencji zobowiązuje państwo nie tylko do powstrzymania się od celowego i niezgodnego z prawem pozbawienia życia, ale także do podjęcia odpowiednich kroków w celu ochrony życia osób podlegających jego jurysdykcji. Ogólnie rzecz biorąc, ten pozytywny obowiązek ma dwa aspekty: obowiązek zapewnienia ram regulacyjnych oraz obowiązek podjęcia środków zapobiegawczych⁶⁰.

Jeśli chodzi o możliwość zestrzelenia samolotu pasażerskiego w sytuacji, gdy dochodzi do niebezpieczeństwa, że zostanie on użyty do działań sprzecznych z prawem, w szczególności jako środek ataku terrorystycznego – obowiązkiem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, również tych znajdujących się na pokładzie samolotu.

Artykuł 2 Europejskiej konwencji praw człowieka jest interpretowany bardzo szeroko. Trybunał w jednym ze swoich orzeczeń wskazał, że artykuł ten nakłada także w pewnych ściśle określonych okolicznościach na państwo pozytywny obowiązek podjęcia zapobiegawczych środków w celu ochrony osoby, której życie jest zagrożone przestępstwem innej osoby⁶¹. A zatem trybunał nie ogranicza pozytywnego obowiązku państwa jedynie do podjęcia środków zapobiegawczych w celu ochrony osoby, której życie zagrożone jest w wyniku działań państwa – ale także gdy życie osoby zagrożone jest działaniem osoby trzeciej.

Aby jednak pozytywny obowiązek państwa w tym kontekście mógł powstać, należy ustalić, że władze wiedziały lub powinny były wiedzieć o istniejącym niebezpieczeństwie zagrożenia życia osoby lub osób fizycznych ze strony osoby trzeciej – a mimo tego nie podjęły oczekiwanych środków, które umożliwiłyby uniknięcie tego ryzyka⁶².

Wracając do rozważań na temat konfliktu pomiędzy zapobieganiem terroryzmowi międzynarodowemu, w tym lotniczemu, a utrzymaniem wysokich standardów ochrony praw człowieka gwarantowanych w konwencji, warto także zwrócić uwagę na odpowiedzialność państwa na gruncie art. 2 w przypadkach ekstradycji i wydalenia.

⁵⁹ *Sprawa Makaratzis p. Grecji* (Skarga nr 50385), wyrok, Strasbourg, 20 grudnia 2004.

⁶⁰ *Sprawa Centrum Zasobów Prawnych w imieniu Valentin Campeanu p. Rumunii* (Skarga nr 47848/08), wyrok, Strasbourg, 17 lipca 2014.

⁶¹ *Sprawa Osman p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga nr 87/1997/871/1083), wyrok, Strasbourg, 28 października 1998.

⁶² *Sprawa Matromatteo p. Włochom* (Skarga nr 37703/97), wyrok, Strasbourg, 24 października 2002.

Artykuł 2 konwencji zabrania ekstradycji lub wydalenia osoby do innego państwa, jeśli istnieje obawa, że w tym państwie groziłaby tej osobie kara śmierci⁶³. A zatem nawet gdybyśmy mieli do czynienia z niebezpiecznym terrorystą odpowiedzialnym za przygotowanie i/lub przeprowadzenie ataku terrorystycznego, w tym z powietrza, to zgodnie z linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie można wydalić takiej osoby, jeśli istnieje ryzyko, że w innym państwie zostałaby poddana karze śmierci.

Europejska konwencja praw człowieka nie dopuszcza derogacji również w odniesieniu do art. 3. Zgodnie z tym przepisem nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Europejski Trybunał Praw Człowieka w jednym ze swoich orzeczeń wyraził opinię, że zdaje sobie sprawę z ogromnych trudności, jakie napotykają współcześnie państwa w zakresie ochrony ich społeczności przed przemocą terrorystów, jednakże nawet w tych okolicznościach konwencja zakazuje naruszania gwarancji wynikających z art. 3. Terroryzm nie może bowiem uzasadniać odstępstwa od absolutnego zakazu stosowania tortur i niehumanicznego lub poniżającego traktowania – niezależnie od czyjegós zachowania⁶⁴. Trybunał, analogicznie do omawiania art. 2, zabrania ekstradycji lub wydalenia osoby do innego państwa, jeśli istnieje realne ryzyko traktowania z naruszeniem art. 3, a fakt, że dana osoba jest postrzegana jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, nie stanowi istotnego czynnika⁶⁵.

Warto również w tym kontekście zwrócić uwagę na znaczenie sędziego w postępowaniu karnym. Sędziowie odgrywają kluczową rolę przy zapewnieniu zachowania właściwej równowagi w zakresie prawa materialnego i procesowego, między potrzebą wykrywania i ścigania przestępstw o charakterze terrorystycznym a ochroną praw człowieka osób podejrzanych i oskarżanych o takie przestępstwa.

Niezależnie od tego, jak poważne jest badane przestępstwo, sądy powinny oceniać ważność i zasadność dowodów zebranych przez śledczych i mieć uprawnienia do odrzucenia dowodów uzyskanych w drodze tortur lub niehumanicznego, lub poniżającego traktowania albo poprzez naruszenie prawa do obrony lub na skutek innych nielegalnych działań⁶⁶.

W świetle przepisów konwencji derogacji nie podlega także art. 4 ust. 1, zgodnie z którym niedopuszczalne jest trzymanie kogoś w niewoli. Konwencja

⁶³ *Sprawa Nashiri p. Polsce* (Skarga nr 28761/11), wyrok, Strasbourg, 24 lipca 2014, ostateczny 16 lutego 2015.

⁶⁴ *Sprawa Chalal p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga nr 22414/93), wyrok, Strasbourg, 15 listopada 1996.

⁶⁵ *Sprawa Nashiri p. Polsce...*

⁶⁶ Opinion No. 8 (2006) of the Consultative Council of European Judges...

nie przewiduje także derogacji w odniesieniu do art. 7. Zgodnie z jego treścią żadna osoba nie może być uznana za winną popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie może być także wymierzona surowsza kara od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony. Nic jednak nie stoi na przeszkodzie, by sądzić i karać osobę winną działania lub zaniechania, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane.

Również trzy protokoły dodatkowe do Europejskiej konwencji praw człowieka zawierają klauzule zakazujące derogacji w odniesieniu do praw w nich zawartych, są to: Protokół 6 dotyczący zniesienia kary śmierci, Protokół 7 (prawa zawarte w art. 4 dotyczące zakazu ponownego sądenia lub karania) oraz Protokół 13 dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach⁶⁷.

Jak z powyższych rozważań wynika, standardy ochrony gwarantowane w Europejskiej konwencji praw człowieka są bardzo wysokie. W zderzeniu z niebezpieczeństwem, jakie niesie ze sobą międzynarodowy terroryzm, w tym lotniczy, pojawia się potrzeba wprowadzenia odstępstw, które posłużą skutecznej z nim walce.

Europejska konwencja praw człowieka w art. 15, poza wymienionymi wyżej wyjątkami, dopuszcza derogację jej przepisów. Jak już wcześniej wspomniano, w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu każde państwo strona konwencji może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań z niej wynikających w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego⁶⁸.

W odniesieniu do interpretacji wyrażenia „niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu” Europejski Trybunał Praw Człowieka w jednym z orzeczeń stwierdził, że oznacza ono wyjątkową sytuację kryzysową, która dotyka całej ludności państwa oraz stanowi zagrożenie dla zorganizowanego życia społeczeństwa⁶⁹. Warto zaznaczyć, że niebezpieczeństwo powinno być faktyczne albo nieuchronne. Nawet kryzys dotyczący tylko określonego regionu państwa może być sytuacją zagrażającą życiu narodu. Konwencja zostawia państwom stronom ocenę, czy i kiedy występuje u nich wyjątkowa sytuacja kryzysowa.

⁶⁷ Protokół nr 6 do Konwencji..., art. 3; Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 4; Protokół nr 13 do Konwencji..., art. 2.

⁶⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 15 ust. 1.

⁶⁹ *Sprawa Lawless p. Irlandii* (Skarga nr 332/57), wyrok, Strasbourg, 1 lipca 1961.

Każde państwo jest odpowiedzialne za życie swoich obywateli, w związku z powyższym to ono musi określić, czy ich życie jest zagrożone⁷⁰.

Należy przyjąć, iż władze krajowe są najbliższe obywatela i dlatego to one powinny decydować zarówno o istnieniu niebezpieczeństwa, jak i o charakterze i zakresie odstępstwa niezbędnego do jego uniknięcia⁷¹. Jednakże państwa nie mają w tym względzie władzy nieograniczonej. Trybunał jest uprawniony do orzekania, czy państwa przekroczyły zakres swoich uprawnień w tej konkretnej sytuacji kryzysowej⁷².

Państwo korzystające z prawa do uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z konwencji powinno poinformować wyczerpująco sekretarza generalnego Rady Europy o środkach, które podjęło, oraz o powodach ich zastosowania. Państwo ma również przekazać informacje na temat tego, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy konwencji będą ponownie w pełni stosowane⁷³. Głównym celem przekazania wymienionych wyżej informacji jest to, że uchylenie stosowania zobowiązań wynikających z konwencji staje się publiczne⁷⁴. W przypadku braku oficjalnego publicznego zawiadomienia art. 15 konwencji nie ma zastosowania w odniesieniu do środków podjętych przez to państwo.

Międzynarodowy terroryzm w ostatnich latach pochłoniął ogromną liczbę niewinnych ofiar na całym świecie, w szczególności w państwach członkowskich Rady Europy oraz ich bezpośrednim sąsiedztwie. W samym 2015 r. zamordowano 625 osób, a ponad 800 zostało rannych podczas 8 ataków terrorystycznych we Francji, Turcji, Egipcie, Iraku, Libanie i Tunezji. To bardzo niepokojące dane. Wiążą się one z ogromem ludzkich dramatów, jak również rosnącym strachem destabilizującym życie społeczeństw⁷⁵.

W takiej sytuacji istnieje zawsze obawa, że środki zaradcze mogą prowadzić do nadużyć i nieproporcjonalnych ograniczeń indywidualnych swobód. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w jednej z rezolucji zwróciło się do państw członkowskich organizacji, aby w walce z terroryzmem nie zapominały, że wdrażając ustawodawstwo, powinny mieć na uwadze odpowiednią równowagę

⁷⁰ *Sprawa Irlandia p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga nr 5310/71), wyrok, Strasbourg, 18 stycznia 1978.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Sprawa Mehmet Hasan Altan p. Turcji* (Skarga nr 13237/17), wyrok, Strasbourg, 20 marca 2018, ostateczny 10 września 2018.

⁷³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 15 ust. 3.

⁷⁴ *Sprawa Grecja p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga nr 176/56), raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka, 26 września 1958.

⁷⁵ Parliamentary Assembly Resolution 2090 (2016), *Combating international terrorism while protecting Council of Europe standards and values*, 27/01/2016.

między obroną wolności i bezpieczeństwem z jednej strony a unikaniem naruszenia tych samych praw z drugiej. Wprowadzanie stanu wyjątkowego powinno być ograniczane do ścisłego minimum. Ponadto organy ścigania nie powinny nadużywać uprawnień ani też obchodzić podstawowych wymogów prawnych⁷⁶.

W nawiązaniu do powyższych rozważań można przyjąć, że terroryzm stwarza sytuację uzasadniającą tymczasowe i szczególne środki ograniczające pewne prawa ze względu na to, że związany jest z wyjątkowym zagrożeniem, i dlatego środki te muszą zostać określone przez prawo. Powinny one być konieczne i proporcjonalne do celów demokratycznego społeczeństwa oraz podlegać nadzorowi i kontroli sędziów w zakresie zasadności. Środki te nie mogą naruszać praw i wolności obywateli w takim stopniu, w jakim same podstawowe zasady społeczeństwa demokratycznego są zagrożone⁷⁷.

Warto w tym miejscu dodać, że obok klauzuli derogacyjnej, omówionej we wcześniejszej części pracy, Europejska konwencja praw człowieka przewiduje także klauzule ograniczające, odrębnie sformułowane, odnoszące się do konkretnych praw i wolności. Klauzule te znajdują się w kilku artykułach konwencji, m.in. w art. 8, zgodnie z którym każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania oraz swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób. Również w art. 9 znajdziemy klauzule ograniczające. Konwencja przyznaje każdemu prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Wolność uzewnętrzniania wyznania lub przekonań może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób⁷⁸.

Wykonując swoje obowiązki wynikające z Konwencji, państwa mają dzięki klauzulom ograniczającym pewien margines uznania. Zasady mające zastosowanie

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Opinien No. 8 (2006) of the Consultative Council of European Judges...

⁷⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 8 i 9.

do oceny pozytywnych i negatywnych obowiązków państwa są podobne. Należy wziąć pod uwagę sprawiedliwą równowagę, która musi zostać osiągnięta między konkurującymi interesami jednostki i interesami całej społeczności⁷⁹.

Klauzule ograniczające pojawiają się również w art. 10 oraz art. 11 konwencji. Zgodnie z tym pierwszym każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Korzystanie z tych wolności może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej⁸⁰.

Prawo do wolności wyrażania opinii nie ma zatem charakteru absolutnego. Jest to szczególnie istotne w kontekście zagrożenia terroryzmem. Należy bowiem dokonać wyraźnego rozróżnienia między wypowiedziami lub innymi zachowaniami będącymi wyrazem korzystania z praw i wolności, nawet bardzo kontrowersyjnymi lub motywowanymi politycznie, a niezgodnym z prawem podżeganiem, zachęcaniem, wspieraniem i pochwalaniem aktów terroryzmu. Rozróżnienie to powinno w pierwszej kolejności zostać wytyczone przez ustawodawców i stosowane przez władzę wykonawczą, ale sposób, w jaki jest ono wytyczone i stosowane, musi podlegać kontroli sądów. Mają one bowiem niezależny obowiązek rozważenia konieczności i proporcjonalności środków, które mogą naruszać prawa podstawowe zagwarantowane w konstytucji krajowej i Europejskiej konwencji praw człowieka⁸¹.

Europejska konwencja praw człowieka narzuca więc bardzo wysokie standardy ochrony praw człowieka, jednakże dopuszcza pewną swobodę państw w tym względzie. Każde odstępstwo czy ograniczanie stosowania zobowiązań wynikających z konwencji powinno jednak mieć miejsce w okolicznościach wyjątkowych. Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na straży przestrzegania praw i wolności zagwarantowanych w konwencji, dlatego bada każde nadużycie ze strony jej państw stron. Trybunał sprawdza zasadność stosowanych przez

⁷⁹ *Sprawa Hamalainen p. Finlandii* (Skarga nr 37359), wyrok, Strasbourg, 16 lipca 2014.

⁸⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., art. 10 i 11.

⁸¹ Opinion No. 8 (2006) of the Consultative Council of European Judges...

państwa środków. W przypadku odkrycia pewnych nieprawidłowości ustala, czy kwestionowane środki były „konieczne w społeczeństwie demokratycznym” oraz czy w świetle całej sprawy powody je uzasadniające były wystarczające. Bada także, czy środki były proporcjonalne do zamierzonych celów. Każdorazowa ingerencja państwa musi bowiem odpowiadać pilnej potrzebie społecznej, a w szczególności być proporcjonalna do celu. Trybunał bierze wprawdzie pod uwagę margines uznania pozostawiony państwom, jednak to na pozwanym kraju ciąży obowiązek wykazania istnienia pilnej potrzeby społecznej leżącej u podstaw ingerencji⁸².

Państwa w różny sposób radzą sobie z zagrożeniem terroryzmem. W odniesieniu do sposobów zapobiegania terroryzmowi lotniczemu duże znaczenie ma system zabezpieczeń i kontroli na lotniskach. Szczególnie po atakach z 11 września 2001 r. w wielu krajach zaostrzono przepisy w tym obszarze. Lotniska nie są łatwym obszarem do kontroli, ze względu na dużą powierzchnię i zagęszczenie ludzi. Każde zaostrzenie przepisów ma też wpływ na komfort pasażerów, jak choćby czas trwania odprawy granicznej. Współcześnie jesteśmy już przyzwyczajeni do wydłużonych kolejek na lotniskach, akceptujemy to z uwagi na nasze bezpieczeństwo, mimo że niektóre procedury związane z rewizją osobistą budzą kontrowersje. Państwa są niejako zmuszone dostosować swoje wewnętrzne przepisy do potrzeb, jakie pojawiły się w związku z rosnącym zagrożeniem terroryzmem lotniczym. Jednakże kontrola pasażerów na lotnisku nie może być nieograniczona. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie zwracał na to uwagę w orzecznictwie.

W jednym z najnowszych wyroków *Berghal przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* Trybunał orzekł, że brytyjska ustawa zezwalająca na zaostrzoną kontrolę bezpieczeństwa na lotniskach i umożliwiającą zatrzymanie, przeszukanie i przesłuchanie pasażera bez uzasadnionej przyczyny stanowiła naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego pasażerki – art. 8 konwencji. Trybunał przyznał, że z uwagi na skalę zagrożenia atakami terrorystycznymi szeroki zakres uprawnień służb granicznych oraz brak wymogu uzasadnionej przyczyny same w sobie nie naruszały konwencji. Jednakże w połączeniu z brakiem wystarczających gwarancji ochrony prawnej pasażera w trakcie kontrolowania przez służby graniczne były sprzeczne ze standardami konwencyjnymi. Prawo krajowe powinno zapewniać ochronę prawną przed arbitralnymi ingerencjami władz publicznych⁸³.

⁸² *Sprawa Piechowicz p. Polsce* (Skarga nr 20071/07), wyrok, Strasbourg, 17 kwietnia 2012, ostateczny 17 lipca 2012.

⁸³ *Sprawa Beghal p. Zjednoczonemu Królestwu* (Skarga nr 4755/16), wyrok, Strasbourg, 28 lutego 2019, ostateczny 28 maja 2019.

Terroryzm, w tym także terroryzm lotniczy, zagraża bezpieczeństwu i łamie prawa człowieka, zagraża demokracji, a jego celem może być w szczególności destabilizacja prawnie ustanowionych rządów. Państwa są zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu ochrony podstawowych praw każdego w obrębie ich jurysdykcji przed aktami terrorystycznymi, w szczególności prawa do życia. Ten pozytywny obowiązek w pełni uzasadnia walkę państw z terroryzmem. Wszystkie jednakże środki podejmowane przez państwa w celu zwalczania terroryzmu muszą być zgodne z prawami człowieka, zasadą praworządności oraz powinny być pozbawione arbitralności. Gdy środek ogranicza prawa człowieka, ograniczenia muszą być zdefiniowane tak precyzyjnie, jak to możliwe, i muszą być niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Wszelkie środki stosowane w walce z terroryzmem, które ingerują w prywatność, muszą być przewidziane przez prawo. Musi istnieć możliwość zakwestionowania przed sądem zgodności tych środków z prawem⁸⁴.

Sposoby zapobiegania terroryzmowi są różne w poszczególnych państwach. Rozmaicie też państwa podchodzą do ograniczania praw człowieka w walce z terroryzmem. Przykładowo, w odniesieniu do aresztu lub zatrzymania przed podjęciem decyzji w sprawie ustalenia winy niektóre kraje mają w sprawach przestępstw terrorystycznych wydłużony okres aresztu policyjnego, a nawet tymczasowego aresztowania, w stosunku do prawa zwykłego, podczas gdy inne nie zamierzają odstępować od zwykłych procedur⁸⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka, badając, czy pozwane państwo strona naruszyło jedno z zobowiązań konwencyjnych, zawsze bierze pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy. W wyroku *Chraïdy przeciwko Niemcom*, dotyczącym nadmiernej długości tymczasowego aresztowania osoby oskarżonej o udział w ataku terrorystycznym, trybunał orzekł, że nie doszło do naruszenia art. 5 ust. 3 konwencji (prawo do bycia sądzonym w rozsądnym terminie), ponieważ wyjątkowe okoliczności sprawy uzasadniały długość tymczasowego aresztowania skarżącego. Trybunał zauważył w szczególności, że sprawa dotyczyła złożonego dochodzenia i procesu w sprawie przestępstw na dużą skalę, które zostały popełnione w kontekście międzynarodowego terroryzmu. Podkreślił również, że państwa zwalczające terroryzm mogą napotykać nadzwyczajne trudności. Trybunał zaakceptował zatem powody, dla których sądy niemieckie kontynuowały aresztowanie skarżącego, i uznał, że nie

⁸⁴ Committee of Ministers of the Council of Europe, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism*, 804th meeting – 11 July 2002.

⁸⁵ Opinion No. 8 (2006) of the Consultative Council of European Judges...

można powiedzieć, że właściwe organy sądowe wykazały brak szczególnej staranności w prowadzeniu jego sprawy⁸⁶.

Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich w jednej ze swoich opinii zwróciła natomiast uwagę na to, jak ważna jest rola sędziego krajowego w ochronie praworządności i praw człowieka w kontekście terroryzmu. W nawiązaniu do wymienionego wyżej problemu sędzia powinien mieć możliwość sprawdzenia istnienia prawnych i faktycznych warunków przetrzymywania, upewnienia się, że osobista godność i prawo do obrony zostały zagwarantowane, zapewnienia, by ograniczenia tych praw konieczne ze względu na charakter faktów były ściśle proporcjonalne do celu, jaki ma być osiągnięty, oraz by nie wpływały negatywnie na samą zasadę prawa do obrony. Wreszcie sędzia powinien mieć możliwość sprawdzenia, czy osoba aresztowana nie jest poddawana torturom ani innemu niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu⁸⁷.

Podsumowanie

Walka z terroryzmem, w tym terroryzmem lotniczym, jest bardzo trudna, zwłaszcza gdy prowadzi się ją przy jednoczesnym respektowaniu praw człowieka, w szczególności tych gwarantowanych w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Niezwykle skomplikowane jest spełnienie wymagań zarówno dotyczących praw człowieka, jak i ochrony interesu publicznego. Zawsze istnieje ryzyko, że jeżeli damy pierwszeństwo kwestiom bezpieczeństwa, może dojść do wielu nadużyć⁸⁸.

Zdaniem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie ma potrzeby „kompromisu” między prawami człowieka a skutecznymi działaniami antyterrorystycznymi, ponieważ w samym prawie dotyczącym praw człowieka istnieją odpowiednie zabezpieczenia. Europejska konwencja praw człowieka, podobnie jak inne międzynarodowe instrumenty prawnoczerwone, może być stosowana w taki sposób, aby umożliwić państwom podjęcie rozsądnych i proporcjonalnych działań w celu obrony praw zagwarantowanych w niej przeciwko zagrożeniu terroryzmem⁸⁹. Bardzo często wyłaniają się jednak problemy związane z respektowaniem postanowień konwencji w walce z terroryzmem.

⁸⁶ *Sprawa Chaidry p. Niemcom* (Skarga nr 65655/01), wyrok, Strasbourg, 26 października 2006, ostateczny 26 stycznia 2007.

⁸⁷ Opinion No. 8 (2006) of the Consultative Council of European Judges...

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Parliamentary Assembly Resolution 1840 (2011), *Human rights and the fight against terrorism*, 06/10/2011.

Pojawiają się głosy, że wysokie standardy ochrony praw człowieka narzucone w konwencji uniemożliwiają skuteczną walkę z terroryzmem. Przykładem niech będzie niemożność wydalenia niebezpiecznego terrorysty, jeśli groziłyby mu w innym państwie tortury czy nieludzkie lub poniżające traktowanie. Niekiedy niemożność wydalenia wynika z naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁹⁰.

Jednakże Rada Europy już kilkakrotnie podkreślała w dokumentach, że walka z terroryzmem przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka jest możliwa. Państwa powinny zaufać, że istniejące struktury zapewnią taką równowagę w zgodzie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w państwach demokratycznych, w tym konwencji międzynarodowych, a w szczególności Europejskiej konwencji praw człowieka.

Organizacja ponadto sprzeciwia się koncepcji „wojny z terrorem”, gdyż jest ona myląca oraz stanowi zagrożenie dla całych ram międzynarodowych praw człowieka. Zgromadzenie Parlamentarne w wymienionej wcześniej rezolucji podkreśla, że terroryści to przestępcy, a nie żołnierze, a zbrodnie terrorystyczne nie są równoznaczne z aktami wojny, mimo że często można je scharakteryzować jako zbrodnie przeciwko ludzkości. Istnieje duże niebezpieczeństwo, że tymczasowe środki zwalczania terroryzmu, nawet jeśli zostaną uznane za konieczne w momencie ich wprowadzenia, staną się trwałe, nawet gdy okoliczności się zmieniają. Trudno się nie zgodzić z takimi obawami. Każdorazowe przedłożenie bezpieczeństwa państwa nad ochronę praw jednostki może rodzić nieodwracalne skutki.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Nowe prawo międzynarodowe – instrumenty walki z terroryzmem*, [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm: anatomia zjawiska*, Scholar, Warszawa 2006.
- Aleksandrowicz T.R., *Terroryzm międzynarodowy*, Editions Spotkania, Warszawa 2015.
- Bębas S., Jasiuk E., *Terroryzm lotniczy wyzwaniem współczesnego świata*, [w:] P. Ruczkowski (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej, Kielce 2014.
- Cameron: Wielka Brytania może wypowiedzieć Europejską Konwencję Praw Człowieka, *GazetaPrawna.pl*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/735393,cameron-wielka>

⁹⁰ Cameron: Wielka Brytania może wypowiedzieć Europejską Konwencję Praw Człowieka, *GazetaPrawna.pl*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/735393,cameron-wielka-brytania-moze-wypowiedziec-europejska-konwencje-praw-czlowieka.html> [dostęp: 7.12.2020].

- brytania-moze-wypowiedziec-europejska-konwencje-praw-czlowieka.html [dostęp: 7.12.2020].
- Complete list of the Council of Europe treaties, Status as of 10/11/2019, COE.int, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list> [dostęp: 10.11.2019].
- Dubiel A., *Terroryzm. Typologia*, <https://mil.link/en/wp-content/uploads/2018/01/Typologia-terroryzmu.pdf> [dostęp: 9.11.2019].
- European Court of Human Rights, Overview 1959–2018, COE.int, https://echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf [dostęp: 7.12.2020].
- Frotońska A., *Terroryzm lotniczy – zarys problematyki*, [w:] E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Międzynarodowe prawo lotnicze, kosmiczne i technologie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
- Hołyst B., *Terroryzm*, t. 1, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Indeck K., *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
- Jałoszyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Trio, Warszawa 2008.
- Jałoszyński K., Aleksandrowicz T., Wiciak K. (red.), *Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem. Terroryzm na przełomie XX i XXI wieku*, t. 1, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016.
- Jaskiernia A., *Uwarunkowania skuteczności zwalczania terroryzmu w świetle prac Rady Europy*, [w:] I. Chodura (red.), *Jednostka i społeczeństwo wobec zagrożenia terroryzmem*, „Biuletyn Informacji Rady Europy” 2002, nr 1.
- Konert A., *Odpowiedzialność na ziemi wyrządzona ruchem statku powietrznego*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.
- Kubas S., *Odpowiedzialność jednostki za akty terroryzmu lotniczego w świetle regulacji międzynarodowego lotniczego prawa karnego*, [w:] E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019.
- Kubas S., Podraza M., *Realizacja ochrony praw człowieka w świetle zagrożenia terroryzmem lotniczym*, [w:] E. Dynia, M. Pączek (red.), *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019.
- Laskowski J., *Terroryzm lotniczy – charakterystyka zjawiska*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2013, t. 7.
- Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Jurysta, Warszawa 2003.
- Marcisz-Dynia A., *Ewolucja prawa unijnego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu lotniczego*, [w:] E. Dynia, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019.

- Matusiak-Frączak M., *Wykorzystanie dronów do walki z terroryzmem z punktu widzenia europejskich standardów ochrony praw człowieka na przykładzie targeted killing*, [w:] E. Dynia, M. Pączek (red.), *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Warszawa 2006.
- Pawłowski J. (red.), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Bellona, Warszawa 2001.
- Redelbach A., *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, TNOiK, Toruń 2001.
- Redelbach A., *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej konwencji praw człowieka*, TNOiK, Toruń 2000.
- Resztak I., *Pojęcie, historia i typologia zjawiska terroryzmu*, „Науковий Вісник” 2011, nr 4.
- Resztak I., *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
- Sicilianos L.-A., *The European Court of Human Rights marks 60 years of work for peace, democracy and tolerance*, COE.int, https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20190930_Sicilianos_60_years_ECHR_ENG.pdf [dostęp: 7.12.2020].
- Węgliński B., *Wybrane aspekty ewolucji systemu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w latach 1968–2009*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, t. 4.
- Witkowski P., *Pojęcie terroryzmu. Cele i metody działań terrorystycznych*, [w:] D. Kowalski (red.), *Ochrona osób i mienia. Vademecum*, Wydawnictwo Policealnej Szkoły Detektywów i Pracowników Ochrony O’Chikara, Lublin 2000.

ROZDZIAŁ II

**TERRORYZM LOTNICZY ORAZ
ZAPOBIEGANIE ZAGROŻENIOM TERRORYSTYCZNYM
W LOTNICTWIE CYWILNYM A OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA –
ANALIZA WYBRANYCH PRZYPADKÓW**

MATYLDA BERUS

ID 0000-0003-2406-7392

TADEUSZ DUNIN

ID 0000-0002-3163-1644

Wstęp

Od początku XX w. ataki terrorystyczne w lotnictwie cywilnym stały się powszechnym zjawiskiem na skalę globalną, wystawiając na próbę stosunki międzynarodowe oraz stwarzając ogromne wyzwania prawom krajowym i międzynarodowym. Aby przeciwdziałać temu wszechobecnemu zagrożeniu, narody dostosowały swoje strategie obrony narodowej, wliczając w nią zróżnicowane działania antyterrorystyczne. Zarówno akty terrorystyczne, jak i środki mające na celu ich przeciwdziałanie mają zawsze istotny wpływ na życie ludzkie, a w szczególności na prawa człowieka.

Autorzy poniższego rozdziału analizują wpływ wybranych aktów terrorystycznych w lotnictwie cywilnym na prawa człowieka. Na początku pracy przedstawione zostaną definicje prawne ataków terrorystycznych i ich przeciwdziałania oraz najważniejsze dokumenty definiujące prawa człowieka w prawie międzynarodowym i europejskim. Następnie oceniony zostanie wpływ ataków terrorystycznych na powyższe prawa. W kolejnej części zostaną omówione najważniejsze dokumenty sporządzone w celu przeciwdziałania terroryzmowi w lotnictwie oraz wpływ ataków terrorystycznych na przemysł lotniczy.

Głównym elementem tej pracy będzie dogłębna analiza trzech wybranych incydentów z współczesnej historii lotnictwa cywilnego – zamachów z 11 września 2001 r., zamachu nad Lockerbie oraz katastrofy lotu Malaysia Airlines 17 – aby wyjaśnić długofalowy wpływ, jaki działania terrorystyczne wywierają na prawa człowieka oraz społeczności krajowe i międzynarodowe.

Terroryzm, przeciwdziałanie terroryzmowi i jego wpływ na prawa człowieka

By bliżej przyjrzeć się temu, w jaki sposób terroryzm, a zwłaszcza terroryzm lotniczy, wpływa na prawa człowieka, należy wpierw ustalić, jak doktryna te pojęcia definiuje. Niniejszy podrozdział koncentruje się na wyjaśnieniu zjawiska terroryzmu i przedstawia sposoby walki z nim. W tym podrozdziale omówiona jest również historia praw człowieka oraz ich istota i zestawione są oba te pojęcia, ze wskazaniem, jak terroryzm wpływa na prawa człowieka.

Terroryzm i przeciwdziałanie terroryzmowi

Przez terroryzm powszechnie rozumie się popełnianie z pobudek politycznych i ideologicznych akty przemocy skierowane przeciwko ludności cywilnej. Zgodnie z Konwencją Ligi Narodów z 1937 r. terroryzm to „wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa”¹. Późniejsza definicja zaproponowana przez Alexa Petera Schmida z Wydziału Przestępczości Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) w 1992 r. krótko i zwięźle określa akty terroru jako „przestępstwa wojenne popełnione w czasach pokoju”². Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1994 r. Deklaracja o środkach mających na celu eliminację międzynarodowego terroryzmu określa działania terrorystyczne jako „akty kryminalne zamierzone lub obliczone na wzbudzenie strachu u ogółu społeczeństwa, konkretnych osób lub grup osób popełnione ze względów politycznych”. Przy tym stanowi ona, że tego rodzaju czyny „nie mogą być w żaden sposób usprawiedliwiane, niezależnie od okoliczności i bez względu na polityczną, filozoficzną, ideologiczną, rasową, etniczną czy jakąkolwiek inną naturę pobudek, którymi mogłyby być motywowane”³. W 1999 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała rezolucję, która stanowczo potępia „wszelkie akty, metody i praktyki terrorystyczne jako nieusprawiedliwione, niezależnie od tego, kiedy

¹ *Convention for the prevention and punishment of terrorism*, [w:] *League of Nations, Proceedings of the International Conference on the Suppression of Terrorism*, 1937, <https://www.wdl.org/en/item/11579/> [dostęp: 11.06.2020].

² L. Siegel, *Criminology*, Cengage Learning, Australia 2008.

³ Deklaracja w sprawie środków mających na celu eliminację międzynarodowego terroryzmu z dnia 9 grudnia 1994 r., https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot_e.pdf [dostęp: 11.06.2020].

i przeciwko komu zostały popełnione, zwłaszcza te, które zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu”⁴.

Z biegiem lat powyższe definicje ulegały licznym modyfikacjom, których celem było możliwie najdokładniejsze opisanie nieustannie zmieniającego się zjawiska współczesnego terroryzmu oraz innowacyjnych metod stosowanych przez organizacje terrorystyczne, a także przyświecających im celów.

Jak stanowi przyjęta przez ONZ Globalna Strategia Zwalczania Terroryzmu: „Kwestia promowania i ochrony praw człowieka i praworządności ma kluczowe znaczenie dla wszystkich elementów Strategii, która opiera się na przekonaniu, że efektywne działania na rzecz walki z terroryzmem i promocji praw człowieka stanowią nie sprzeczne, lecz wzajemnie uzupełniające się cele”⁵.

Ofiary śmiertelne poniesione wskutek zamachów terrorystycznych nawet w najodleglejszych zakątkach świata w bardzo realny i bezpośredni sposób wpływają na przestrzeganie praw człowieka. Oprócz strat w ludziach akty terroru mogą prowadzić do destabilizacji rządów i osłabienia społeczeństwa obywatelskiego, a także stanowić zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwoju gospodarczego i społecznego. Poczucie bezpieczeństwa stanowi jedno z podstawowych praw człowieka, a ochrona bezpieczeństwa obywateli należy do fundamentalnych obowiązków władz państwa. Z tego właśnie powodu państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić swoim obywatelom i nie tylko przestrzeganie i poszanowanie praw człowieka poprzez podejmowanie działań, które ochronią ich przed zagrożeniami, jakie niosą ze sobą akty terroryzmu, oraz wymierzanie sprawiedliwości osobom za nie odpowiedzialnym.

Jednakże podejmowane przez państwa członkowskie w ostatnich latach działania na rzecz zwalczania terroryzmu pozostawały niejednokrotnie w sprzeczności z prawami człowieka i zasadą praworządności. Niektóre kraje w imię walki z terroryzmem uciekały się do tortur oraz innych form okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania. Inne z kolei godziły się na ekstradycję osób podejrzanych o działalność terrorystyczną do krajów, w których mogły być one narażone na tortury i inne formy łamania praw człowieka, naruszając w ten sposób jedną z najważniejszych reguł prawa międzynarodowego, tzw. zasadę *non-refoulement*.

U podstaw globalnej walki z terroryzmem muszą leżeć poszanowanie praw człowieka i praworządność. To jednak wymaga opracowania krajowych strategii antyterrorystycznych, których celem byłoby przeciwdziałanie aktom terroru,

⁴ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ S/RES/1269 z dnia 19 października 1999 r., <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1269> [dostęp: 11.06.2020].

⁵ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/60/288 z dnia 8 września 2006 r., s. 9, <https://undocs.org/A/RES/60/288> [dostęp: 11.06.2020].

ściganie osób za nie odpowiedzialnych oraz promowanie i ochrona praw człowieka i praworządności⁶.

Prawa człowieka

Geneza współczesnej idei praw człowieka

Choć wydawać się może, że prawa człowieka, których poziom ochrony stanowi niepowtarzalne kryterium oceny działalności państwa, muszą mieć bogatą historię, to stały się one ważną częścią życia społecznego dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Kategorią uniwersalną zaś – wraz z ogłoszeniem Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r.

Nie znaczy to jednak, że wcześniej nie było o nich mowy – temat ten podejmowany był już wcześniej i to w różnych kulturach, ale nie w tym znaczeniu, w którym znamy go dzisiaj – w deklaracji można odnaleźć nawiązania do oświeceniowych idei praw człowieka, które skupiały się przede wszystkim na zapewnieniu jednostce swobody działania i możliwości decydowania o swoich prawach w monarchii absolutnej⁷, więc w realiach zupełnie odmiennych od powojennej rzeczywistości.

Powodem rozpoczęcia prac nad Powszechną deklaracją praw człowieka były wydarzenia II wojny światowej, które dobitnie uświadomiły światu, że potrzebne są instrumenty do ograniczenia władzy państwowej⁸. Ponownie zwrócono się ku prawom naturalnym, wynikającym z samej istoty człowieczeństwa, niezbywalnym i przysługującym każdemu od narodzenia – to właśnie do ich koncepcji nawiązywać się będzie w kontekście praw człowieka. Pełnią one bowiem funkcję analogiczną, choć *ius naturale* postrzega się obecnie jako koncepcję filozoficzną, historyczną, a prawa człowieka za ideę współczesną, uniwersalną i wymagającą szczególnej ochrony⁹.

⁶ Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, *Prawa człowieka, terroryzm i antyterroryzm*, Raport nr 32, lipiec 2008, <https://www.refworld.org/docid/48733ebc2.html> [dostęp: 11.06.2020].

⁷ M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki oraz ich sądowa ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 12.

⁸ W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 3, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPraw-Czlowieka.pdf> [dostęp: 20.06.2020].

⁹ *Historia a prawa człowieka – podręcznik*, Ośrodek Karta, Warszawa 2013, <https://www.uprzedzuprzedzenia.org/wp-content/uploads/2015/08/Podr%C4%99cznik-Prawa-Cz%C5%82owieka-a-Historia1.pdf> [dostęp: 20.06.2020].

Jako pierwszy pojęcia *human rights* w obecnie znanym nam znaczeniu użył ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych Franklin D. Roosevelt w przemówieniu do Kongresu wygłoszonym 6 stycznia 1941 r.¹⁰ Mowa miała na celu przedstawienie wizji powojennego świata, promującej godność ludzką jako środek do zapewnienia bezpieczeństwa¹¹. Dzięki zagwarantowaniu tzw. czterech wolności (*four freedoms*, w przemówieniu ujęte także jako *four essential human freedoms*) – wolności wypowiedzi, wolności wyznania, wolności od niedostatku¹² oraz wolności od strachu – świat miał stać się miejscem lepszym dla każdego i wszędzie.

Tematowi praw człowieka po Powszechnej deklaracji poświęcono także wiele innych aktów prawnych, takich jak: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych wraz z protokołami, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z protokołami (Rzym 1950 – Rada Europy, tzw. Europejska konwencja praw człowieka) oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Nicea 2000).

Istota praw człowieka

Jak zostało wspomniane wcześniej, obecnie znana nam koncepcja praw człowieka ugruntowana została przez Powszechną deklarację praw człowieka z 1948 r., która sama czerpała inspirację z praw naturalnych, wywodzących się ze starożytności czy oświeceniowych idei. Nie istnieje jednak jedna uniwersalna definicja praw człowieka, gdyż można je ująć zarówno w szerokim znaczeniu, zaliczając do nich prawa materialne, socjalne, kulturalne, jak i w znaczeniu węższym, w którym prawa te płyną bezpośrednio z aktów zasadniczych poszczególnych krajów¹³. Najczęściej definiuje się tę koncepcję poprzez wymienienie podstawowych praw przysługujących każdemu oraz opisanie ich, nie zaś skupienie się na istocie praw człowieka jako całości.

¹⁰ *Transcript of President Franklin Roosevelt's Annual Message (Four Freedoms) to Congress (1941)*, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=70&page=transcript> [dostęp: 10.06.2020] – chodzi o zdanie „Freedom means the supremacy of human rights everywhere”.

¹¹ M.R. Shulman, *The Four Freedoms: good neighbors make good law and good policy in a time of insecurity*, „Fordham Law Review” 2008, t. 77, nr 2, s. 555, <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4389&context=flr> [dostęp: 10.06.2020].

¹² W przemówieniu Roosevelt użył pojęcia *freedom of want* jako „economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants, everywhere in the world”. Koncept ten pojawił się w art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. jako „prawo do poziomu życia odpowiadającego potrzebom zdrowia i zapewniającego dobrobyt jemu i jego rodzinie” – w języku angielskim *right to an adequate standard of living*.

¹³ T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5), s. 1.

W encyklopediach prawa międzynarodowego można spotkać się z przedstawieniem ich jako praw jednostek oraz grup, które są rozpoznawane przez umowy międzynarodowe, deklaracje, jak i zwyczajów międzynarodowych¹⁴. Składają się na nie wolności, prawa, a przede wszystkim środki ochrony¹⁵, których domagać się mogą wszyscy ludzie od społeczeństwa, w którym żyją – podstawową cechą jest więc uniwersalność, powszechność, a także niezbywalność¹⁶, co oznacza, że na mocy jakiejkolwiek umowy czy też woli jednostki nie może być ona pozbawiona przysługujących jej od narodzenia praw. Zgodnie z Powszechną deklaracją praw człowieka „wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swej godności i swych praw. Są oni obdarzeni rozumem i sumieniem oraz powinni postępować w stosunku do siebie wzajemnie w duchu braterstwa”¹⁷.

Prawa człowieka można zasadniczo podzielić na dwie kategorie – pierwszą będą prawa obywatelskie i polityczne (wymienione w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych), drugą zaś prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne (Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych). Jest to jednak jeden z wielu powszechnie akceptowanych podziałów, gdyż prawa te można dzielić również na materialne i proceduralne, indywidualne i kolektywne (co zostaje potwierdzone definicją praw człowieka w Max Planck Encyclopedias of International Law) lub dokonać podziału, bazując na tym, który dokument dane prawa nadaje. Przykładowo Powszechna deklaracja praw człowieka nie porusza tematu praw kobiet, mniejszości etnicznych, dzieci i osób z niepełnosprawnościami¹⁸, lecz jest ona rozwijana przez akty takie jak np. Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.

Podziału można również dokonać według tzw. trzech generacji praw człowieka, opisanych przez francuskiego prawnika Karela Vasaka pod koniec lat 70. XX w., które miały nawiązywać do haseł Wielkiej Rewolucji Francuskiej – równość, wolność, braterstwo. Pierwsza generacja praw miała skupiać się na prawach obywatelskich i politycznych, druga na prawach społecznych i kulturalnych, trzecia

¹⁴ Hasło: *Human rights*, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2007, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e810?rskey=9SnbRn&result=1&prd=MPIIL> [dostęp: 10.06.2020].

¹⁵ T. Jurczyk, *Geneza rozwoju...*, s. 2.

¹⁶ M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka...*, s. 13.

¹⁷ Powszechna deklaracja praw człowieka, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1948.html> [dostęp: 10.06.2020].

¹⁸ Hasło: *Human Rights*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2003, <https://plato.stanford.edu/entries/rights-human/> [dostęp: 20.06.2020].

zaś na prawach solidarnościowych, zaproponowanych właśnie przez Vasaka¹⁹, związanych z koncepcją życia we wspólnocie.

Samo pojęcie praw człowieka nie jest więc ostre i można je definiować na podstawie różnych kryteriów – historycznych, w oparciu o aspekty kulturowe czy według dostępnych źródeł prawa. Nie budzi jednak wątpliwości to, że ustanowienie powszechnych praw człowieka, czyli takich, które przysługują każdej jednostce od momentu narodzenia oraz poszczególnym grupom bez wyjątków, stanowi odpowiedź na tyranię sił niedemokratycznych. Celem praw jest zaś zapewnienie ochrony każdemu w aspektach takich jak prawo do życia, prawo do własności czy prawa socjalne.

Prawa człowieka na tle Europejskiej konwencji praw człowieka

Jednym z podstawowych źródeł praw człowieka w Europie jest przyjęta przez Radę Europy 4 listopada 1950 r. w Rzymie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nierzadko nazywana również Europejską konwencją praw człowieka. Jak zwrócono na to uwagę w preambule²⁰, celem konwencji jest ochrona oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności, co ma przyczynić się do osiągnięcia większej jedności wśród członków Rady Europy. Nawiązuje ona bezpośrednio do Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r., która stanowiła inspirację dla wielu zapisów konwencji. Konwencja weszła w życie w 1953 r. i od tego czasu miała znaczący wpływ na przestrzeganie praw człowieka w państwach członkowskich oraz kształtowanie ich systemów prawnych²¹.

Obecnie wszystkie kraje członkowskie Rady Europy ratyfikowały tę konwencję, lecz nie każde ratyfikowało protokoły do konwencji – jedynie 18 z 47 państw członkowskich zdecydowało się na podpisanie i ratyfikację wszystkich protokołów, co stanowi bardzo często przedmiot krytyki²². Podpisanie konwencji jest warunkiem przyjęcia do Rady Europy.

¹⁹ J. Plis, *Wprowadzenie do problematyki koncepcji praw człowieka trzeciej generacji Karela Vasaka*, „Ius et Administratio” 2014, nr 1, s. 44.

²⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

²¹ S. Andreidakis, *The European Convention on Human Rights, the EU and the UK: Confronting a Heresy: A Reply to Andrew Williams*, „European Journal of International Law” 2013, t. 24, nr 4, s. 1187–1193, <https://doi.org/10.1093/ejil/cht063> [dostęp: 7.12.2020].

²² B. Rainey i in., *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2017, s. 7.

Znaczącą rolę w przypadku europejskiej konwencji odgrywają przede wszystkim załączone później protokoły, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (kwestii jego utworzenia i działalności poświęcony jest rozdział II konwencji), który stanowi gwarant przestrzegania tego aktu. Artykuł 34 konwencji przyznaje każdemu człowiekowi, organizacji pozarządowej oraz grupom jednostek prawo składania skarg do trybunału w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie praw płynących z konwencji.

Na mocy art. 1 każda osoba podlegająca jurysdykcji państwa członkowskiego ma mieć zapewnione prawa i wolności zapisane w rozdziale I konwencji. Rozszerzają one treść praw zapewnionych przez Powszechną deklarację praw człowieka, lecz skupiają się głównie na podstawowych prawach obywatelskich oraz politycznych²³, podczas gdy załączone do konwencji protokoły – 1, 4, 6, 7, 12, 13 – nadają dodatkowe prawa oraz wolności, takie jak prawo do odwołania w sprawach karnych, prawo do swobodnego poruszania się czy prawo do nauki.

Wpływ terroryzmu i przeciwdziałania terroryzmowi na prawa człowieka

Działalność terrorystyczna uderza w demokrację, prowadząc do pogwałcenia praw człowieka i zasady praworządności, a także stoi w sprzeczności do wartości leżących u podstaw Karty Narodów Zjednoczonych i innych międzynarodowych aktów prawnych, gwarantujących poszanowanie praw człowieka, praworządność, prawo konfliktów zbrojnych i ochronę ludności cywilnej, tolerancję między ludźmi i narodami świata, zasadę pokojowego rozwiązywania konfliktów.

Szkodliwy wpływ terroryzmu na prawa człowieka i bezpieczeństwo dostrzeżono na najwyższych szczeblach ONZ, takich jak Rada Bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne i Rada Praw Człowieka ONZ (wcześniej Komisja Praw Człowieka ONZ). Zdaniem państw członkowskich działalność terrorystyczna:

- zagraża godności i bezpieczeństwu ludzi na całym świecie, naraża i pochłania niewinne życia, stwarza atmosferę rodzącą strach przed innymi, godzi w prawa człowieka i podstawowe wolności
- stoi na przeszkodzie praworządności, osłabia funkcjonowanie pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego, uderza w podwaliny demokracji, prowadzi do destabilizacji utworzonych zgodnie z prawem rządów

²³ Ibidem.

- wykazuje powiązania z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, handlem bronią i narkotykami, praniem pieniędzy, nielegalnym transportem materiałów jądrowych, chemicznych i biologicznych, a w konsekwencji tak poważnymi przestępstwami, jak: morderstwa, wymuszenia, porwania, pobięcia i kradzieże
- niekorzystnie wpływa na gospodarczy i społeczny rozwój państw członkowskich, a także zagraża przyjacielskim stosunkom oraz wzajemnym kontaktom i współpracy pomiędzy nimi, w tym współpracy na rzecz dalszego rozwoju
- narusza integralność terytorialną i bezpieczeństwo państw członkowskich, jest sprzeczna z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także zagraża pokojowi i bezpieczeństwu na świecie, dla których utrzymania musi zostać powstrzymana²⁴.

Zarówno międzynarodowe, jak i regionalne przepisy w zakresie praw człowieka jasno stanowią, że państwa członkowskie mają prawo i obowiązek chronić przed atakami terrorystycznymi wszystkie osoby podlegające ich jurysdykcji. Wynika to ze spoczywającego na państwach członkowskich ogólnego obowiązku ochrony podlegających ich jurysdykcji osób przed ingerencją w swobodne korzystanie przez nie z gwarantowanych im praw człowieka. To z kolei wiąże się z realizacją spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku zapewnienia poszanowania prawa do życia i bezpieczeństwa.

Prawo do życia, chronione na mocy międzynarodowych i regionalnych traktatów dotyczących praw człowieka, takich jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, określane jest mianem prawa nadrzędnego²⁵, bez którego pozostałe prawa człowieka byłyby pozbawione znaczenia²⁶.

Oznacza to, że państwa zobowiązane są do ochrony prawa do życia wszystkich osób przebywających na ich terytorium, a jakiegokolwiek odstępstwa w tym zakresie nie są dopuszczalne nawet w sytuacjach zagrożenia publicznego. Ochrona prawa do życia obejmuje także obowiązek podjęcia wszelkich koniecznych i odpowiednich kroków dla ochrony życia osób podlegających jurysdykcji danego państwa²⁷.

²⁴ Zob. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 (2001) i 1377 (2001); rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/122, 49/185, 50/186, 52/133, 56/160 i 58/174; Deklaracja w sprawie środków mających na celu eliminację międzynarodowego terroryzmu (rezolucja nr 49/60); rezolucja Komisji Praw Człowieka ONZ nr 2001/37 i 2004/44.

²⁵ Zob. Komitet Praw Człowieka ONZ, Uwagi ogólne nr 6 (1982).

²⁶ M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, wyd. 2, Kehl, Engel 2005, s. 121.

²⁷ Zob. Komitet Praw Człowieka, nr 859/1999, *Luis Asdrúbal Jiménez Vaca v. Colombia*, 25 marca 2002 (A/57/40, wyd. II, aneks IX, rozdział W, ust. 7.3).

W ramach tego obowiązku państwa członkowskie muszą zbudować skuteczny system wymiaru sprawiedliwości oraz system organów ścigania, m.in. poprzez wprowadzanie środków zniechęcających do popełniania przestępstw oraz badanie ewentualnych naruszeń prawa, a także ściganie osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, zapewnianie ofiarom skutecznej i adekwatnej pomocy oraz podejmowanie innych kroków, które pozwoliłyby zapobiec przypadkom ponownego łamania prawa²⁸. Ponadto zarówno międzynarodowe, jak i lokalne przepisy odnoszące się do praw człowieka przewidują, że w szczególnych okolicznościach na państwach członkowskich spoczywa pozytywny obowiązek podjęcia prewencyjnych działań operacyjnych mających na celu ochronę jednostek lub grup osób, co do których istnieje pewność lub podejrzenie, że mogą stać się ofiarami przestępstwa²⁹, w tym aktów terroryzmu. Należy podkreślić, że państwa członkowskie mają również obowiązek zapewnienia ochrony osobistej wszystkim osobom podlegającym ich jurysdykcji w sytuacji, gdy istnieje pewność lub podejrzenie wystąpienia zagrożenia, co rzecz jasna odnosi się także do zagrożenia terrorystycznego³⁰.

Państwa członkowskie, w celu wypełnienia wynikającego z przepisów o prawach człowieka obowiązku ochrony życia i bezpieczeństwa osób podlegających ich jurysdykcji, mają prawo i obowiązek podjęcia efektywnych działań na rzecz walki z terroryzmem, a także wprowadzenia środków, których celem jest zapobieganie i przeciwdziałanie przyszłym atakom terrorystycznym oraz ściganie osób za nie odpowiedzialnych. Jednocześnie walka z terroryzmem rodzi poważne wyzwania z punktu widzenia ochrony i promocji praw człowieka. W ramach realizacji spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku ochrony osób podlegających ich jurysdykcji wszelkie działania podejmowane na rzecz walki z terroryzmem muszą być zgodne z obowiązkami państw wynikającymi

²⁸ Zob. Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity (E/CN.4/2005/102/Add.1).

²⁹ Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Kiliç v. Turkey*, nr 22492/93, Wyrok z dnia 28 marca 2000 r., ust. 62.

³⁰ Zob. *Delgado Páez v. Colombia*, Merits, Communication No 195/1985, UN Doc CCPR/C/39/D/195/1985, IHRL 1701 (UNHRC 1990), 12th July 1990, United Nations [UN]; Human Rights Committee [CCPR]: „State parties have undertaken to guarantee the rights enshrined in the Covenant. It cannot be the case that, as a matter of law, States can ignore known threats to the life of persons under their jurisdiction, just [because] he or she is not arrested or otherwise detained. State parties are under an obligation to take reasonable and appropriate steps to protect them. An interpretation of article 9 which would allow a State party to ignore threats to personal security of non-detained persons within its jurisdiction would render totally ineffective the guarantees of the Covenant” (ust. 5.5).

z prawa międzynarodowego, a w szczególności przepisów dotyczących międzynarodowych praw człowieka, prawa uchodźczego i prawa humanitarnego.

Terroryzm lotniczy i przeciwdziałanie mu

Próby zdefiniowania terroryzmu zostały dokonane już w poprzednim podrozdziale, należy jednak poddać głębszej analizie zjawisko terroryzmu w lotnictwie, zwanego w literaturze także terroryzmem lotniczym, oraz środki przeciwdziałania mu i ochrony lotnictwa przed zamachami. Rozważania na ten temat zostaną dokonane na podstawie obowiązującego prawa – konwencji międzynarodowych oraz prawa krajowego, przedstawione będą też wydarzenia, które wpłynęły na obecny kształt legislacji.

Traktaty międzynarodowe

Traktaty to najważniejsze źródło prawa międzynarodowego, stanowią główny instrument nawiązywania stosunków międzynarodowych³¹. Podpisanie porozumienia jest równoznaczne z wyrażeniem przez państwo podpisujące świadomej woli przestrzegania prowizji danego traktatu. W literaturze można spotkać się z użyciem słowa „traktat” (*treaty*) zamiennie z „konwencja” (*convention*), lecz zauważalne są pewne różnice w zwyczajowym użyciu tych pojęć, dotyczące m.in. liczby stron podpisujących czy rozległości podejmowanego zagadnienia. Podstawowe zasady wejścia w życie traktatów, obowiązywania, interpretacji, wygaśnięcia czy nieważności zostały przedstawione w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów³².

System norm prawnych, który ma być używany do zwalczania terroryzmu, opiera się na zasadzie katalogowania przestępstw o tym samym mianowniku lub cechach wspólnych, charakterystycznych dla aktów terroryzmu lotniczego. Takie podejście do sprawy doprowadziło do opracowania różnych konwencji sektorowych – z tego też powodu traktaty i konwencje będą stanowiły główne źródło rozważań na temat terroryzmu lotniczego.

³¹ P. Mendes de Leon, *Introduction to Air Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2017, s. 5.

³² Polska nazwa dokumentu ratyfikującego tę konwencję zakłada pisownię wszystkich wyrazów wielką literą.

Konwencja chicagowska z 1944 r.

Choć sama konwencja chicagowska³³ nie odnosi się bezpośrednio do zagadnienia terroryzmu lotniczego³⁴, poświęcono w niej wiele miejsca kwestii bezpieczeństwa (*avation security*), lecz w bardzo ogólny sposób. Na podstawie art. 4 konwencji podpisujące państwa zobowiązują się nie używać „lotnictwa cywilnego do jakichkolwiek celów sprzecznych z celami niniejszej Konwencji”, a rozdział VI pt. „Środki mające na celu ułatwienie żeglugi powietrznej” przedstawia instrumenty mające poprawić efektywność i bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego.

Artykuł 37 konwencji zobowiązał państwa umawiające się do współpracy w tworzeniu spójnych przepisów, zasad i procedur, które mają służyć ułatwieniu i ulepszeniu żeglugi powietrznej. W związku z tym Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization, ICAO*) postawiła sobie za cel przyjmowanie norm oraz zaleconych metod i zasad postępowania, a także bieżące ich aktualizowanie. Dotychczas przyjęto 19 tzw. *Standard and Recommended Practices (SARPs)* w formie załączników. Dla kwestii bezpieczeństwa najbardziej relewantny jest Załącznik 17, który skupia się na „ochronie międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji”³⁵.

Załącznik 17

Załącznik 17 zawiera definicję pojęcia ochrony (*security*), czyli w domyśle „ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji” (*acts of unlawful interference*) – cel ten ma się osiągać poprzez wykorzystanie kombinacji środków wraz z zasobami ludzkimi oraz materialnymi. Jako akty bezprawnej ingerencji rozumie się akty lub też próby dokonania takich aktów, które zagrażają

³³ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm.).

³⁴ Można przyjąć, że akty terroryzmu lotniczego miały już miejsce przed przyjęciem konwencji – do pierwszego znanego porwania samolotu doszło w maju 1930 r., gdy peruwiańscy rewolucjoniści przejęli samolot pocztowy *Pan American* – M.F. Schiavo, *A Chronology of Attacks against Civil Aviation*, [w:] A.R. Thomas (red.), *Aviation Security Management*, t. 1, Westport, Praeger 2008, s. 142. O historii terroryzmu lotniczego więcej niżej w podrozdziale „Wydarzenia, które ukształtowały środki ochrony przed terroryzmem w lotnictwie”.

³⁵ Załącznik do obwieszczenia nr 2 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 13 marca 2017 r. – Załącznik 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Ochrona, ULC. gov.pl, https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Zalacznik_17.pdf [dostęp: 20.06.2020].

bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, do nich zaliczyć można sytuacje takie jak zawładnięcie statkiem powietrznym³⁶.

Przepisy Załącznika 17 można podzielić na trzy kategorie zagadnień – zagadnienia w zakresie organizacji ochrony (rozdział 3 Załącznika), w zakresie zapobiegawczych działań ochrony (rozdział 4) i działań w przypadku, gdy dojdzie już do aktów bezprawnej ingerencji (rozdział 5). Dokument nakłada na każde z państw umawiających się obowiązek przyjęcia państwowego programu bezpieczeństwa lotniczego i utworzenia odpowiednich służb do wykonywania zadań z nim związanych³⁷. Zobowiązuje także państwa do przekazywania sobie wzajemnie informacji o locie statku powietrznego, który jest pod wpływem aktu bezprawnej ingerencji, oraz zapewnienia pomocy zawładniętemu statkowi. Wszystkie dane dotyczące aktu bezprawnej ingerencji muszą również zostać dostarczone do ICAO.

Załącznik uzupełniono publikacjami pomocniczymi, do których należy m.in. *Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*³⁸. Ten podręcznik dotyczący bezpieczeństwa ma na celu zapewnienie państwom umawiającym się pomocy w implementacji przepisów Załącznika 17. Oba dokumenty są na bieżąco aktualizowane w związku z pojawianiem się nowych technologii i nowych zagrożeń, które mają znaczący wpływ na występowanie aktów bezprawnej ingerencji. Po wydarzeniach z 11 września dopuszczono stosowanie Załącznika 17 nie tylko do lotów międzynarodowych, ale także krajowych³⁹. Od 1974 r., kiedy załącznik został przyjęty, był on unowocześniany łącznie 16 razy – aktualna wersja weszła w życie 16 listopada 2018 r.

Konwencja tokijska z 1963 r.

W przeciwieństwie do konwencji chicagowskiej, która tworzy podstawowe zasady lotnictwa cywilnego, konwencja tokijska⁴⁰ skupia się na zagadnieniach związanych

³⁶ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 43.

³⁷ M. Milde, *International Air Law and ICAO*, Eleven International Publishing, Utrecht 2008, s. 245.

³⁸ Numer dokumentu to Doc 8973 (Restricted) – słowo *restricted*, czyli w ograniczonym dostępie, nie oznacza, że podręcznik jest tajny, lecz że ICAO ogranicza dystrybucję do odpowiednich służb państwowych (ibidem).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r. (Dz.U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147).

z czynami, „które niezależnie od tego, czy są przestępstwami, mogą narażać lub narażają na niebezpieczeństwo statek powietrzny, osoby albo mienie znajdujące się na pokładzie, lub czynami, które naruszają porządek i dyscyplinę na pokładzie”. Zapewnienie bezpieczeństwa na pokładzie samolotu w trakcie lotu jest zdecydowanie utrudnione, gdyż nie ma możliwości korzystania z ochrony zapewnianej przez policyjne służby państwowe – z tego też powodu kwestie bezpieczeństwa i porządku na pokładzie samolotu wymagają szczególnych regulacji⁴¹.

Należy zwrócić uwagę, że według art. 1 „konwencję stosuje się do przestępstw lub czynów popełnionych przez osobę na pokładzie statku powietrznego zarejestrowanego w Umawiającym się Państwie w czasie, gdy statek ten znajduje się w locie bądź nad powierzchnią morza pełnego lub obszaru leżącego poza terytorium jakiegokolwiek Państwa”. Ponadto konwencja nie będzie miała zastosowania do statków powietrznych używanych w służbie wojskowej, celnej oraz policyjnej.

Artykuł 16 konwencji tokijskiej porusza zagadnienie ekstradycji, lecz szczegółowo. Przede wszystkim „przestępstwa popełnione na pokładzie statku powietrznego zarejestrowanego w Umawiającym się Państwie uważane są dla celów ekstradycji za popełnione nie tylko w miejscu, w którym się wydarzyły, lecz także na terytorium Państwa rejestracji statku powietrznego”. Jednakże żadne z postanowień konwencji nie nakłada obowiązku ekstradycji – decyzję o takich krokach podejmują umawiające się państwa we własnym zakresie.

Konwencja tokijska będzie miała zastosowanie tylko do sytuacji, w których statek powietrzny znajduje się „w locie” (*in flight*). Artykuł 1 ust. 3 konwencji przyjmuje, że „statek powietrzny jest w locie od chwili użycia siły napędowej w celu wystartowania aż do chwili zakończenia lądowania”, przy czym w przypadku, gdy mowa o uprawnieniach dowódcy statku powietrznego, czas ten zostaje wydłużony – od momentu zamknięcia drzwi po zakończonym załadunku aż do momentu otwarcia drzwi celem wyładunku (art. 5 ust. 2). Definicja z art. 1 pojawiła się po raz pierwszy w konwencji rzymskiej dotyczącej szkód wyrządzonych osobom trzecim na powierzchni ziemi przez obce statki powietrzne, a druga została uwzględniona w konwencji tokijskiej z przyczyn praktycznych⁴².

Dowódca statku powietrznego, na mocy konwencji, został wyposażony w szeroki zakres kompetencji, które pozwalają mu na zastosowanie m.in. środków przymusu w celu:

⁴¹ M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 43.

⁴² P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 496.

- zagwarantowania bezpieczeństwa statku powietrznego, osób albo mienia znajdujących się na pokładzie
- utrzymania porządku i dyscypliny na pokładzie
- umożliwienia wydania danej osoby właściwym władzom lub wysadzenia jej ze statku (art. 6 ust. 1).

Może on również żądać pomocy innych członków załogi, a także upoważniać do pomocy pasażerów obecnych na pokładzie.

Rozdział IV dotyczący bezprawnego zawładnięcia statkiem powietrznym wydaje się mieć największe znaczenie w kontekście tematyki tego rozdziału, składa się on natomiast z tylko jednego artykułu (art. 11) i nie przedstawia żadnych realnych środków działania. Problem ten został jedynie zasygnalizowany. Świadczy to o dużym znaczeniu tego zagadnienia dla twórców konwencji⁴³, lecz zaproponowane rozwiązanie, by państwa umawiające się podjęły „wszelkie stosowne środki w celu przywrócenia lub utrzymania kontroli nad statkiem powietrznym przez jego prawowitego dowódcę”, wydaje się jedynie pustym obowiązkiem.

Dużym mankamentem konwencji jest brak definicji pojęcia „przestępstwo” (*offence*). Stanowiłaby ona znaczne ułatwienie przy poruszaniu kwestii terroryzmu lotniczego. Inny mankament to niewielki zbiór środków i sankcji, które miałyby wpływ na przeciwdziałanie aktom bezprawnej ingerencji, w tym bezprawnego zawładnięcia statkiem powietrznym. Temat ten jednak został podjęty przez następną konwencję, konwencję haską, która skupia się wyłącznie na problematyce porwania statków powietrznych (*hijacking*).

Konwencja haska z 1970 r.

Konwencja haska⁴⁴ w art. 1 uzupełnia konwencję tokijską o poprzednio brakującą definicję przestępstwa rozumianego jako:

- dokonanie zawładnięcia statkiem powietrznym lub przejęcie nad nim kontroli albo też usiłowania popełnienia takiego czynu, w sposób bezprawny, z użyciem przemocy lub groźbą użycia przemocy lub w każdej innej formie zastraszania, przez każdą osobę na pokładzie statku powietrznego będącego w locie
- współdziałanie z osobą, która taki czyn popełnia lub usiłuje popełnić.

⁴³ Ibidem, s. 497.

⁴⁴ Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r. (Dz.U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181).

Należy jednak zwrócić uwagę, że tak definiując przestępstwo, wyklucza się możliwość zawładnięcia statkiem powietrznym przez kogoś niebędącego na jego pokładzie (tzw. *non-board hijacking*), np. poprzez umieszczenie w samolocie bomby czy zdalne sterowanie. Nie ma też możliwości zastosowania konwencji do osób, które znajdują się poza pokładem statku, na ziemi i asystują przy akcji⁴⁵. W kontekście umieszczenia środka wybuchowego lub innego mającego na celu zniszczenie statku jeszcze przed zamknięciem drzwi samolotu⁴⁶ warto również zastanowić się, czy taki akt będzie przestępstwem w świetle konwencji, która idąc śladami konwencji tokijskiej, odnosi się tylko do czynów dokonywanych „w locie”⁴⁷.

Konwencji haskiej, podobnie jak tokijskiej, „nie stosuje się do statków powietrznych używanych w służbie wojskowej, celnej lub policyjnej” (art. 2). Artykuł 4 zaś określa, którym państwowi umawiającym się przypisuje się jurysdykcję w przypadku popełnienia przestępstwa lub każdego innego użycia przemocy przeciwko pasażerom lub członkom załogi – *id est*:

- kraj rejestracji – „gdy przestępstwo zostało popełnione na pokładzie statku powietrznego zarejestrowanego w tym Państwie”
- kraj lądowania – „gdy statek powietrzny, na pokładzie którego przestępstwo zostało popełnione, ląduje na jego terytorium z domniemanym sprawcą przestępstwa znajdującym się na pokładzie”
- kraj, w którym dzierżawca statku powietrznego wydzierżawionego bez załogi ma siedzibę swojego biznesu lub który stanowi jego stałe miejsce pobytu
- kraj, na którego terytorium znajduje się domniemany sprawca, lecz nie został on ekstradowany do innego państwa umawiającego się.

Pomimo wyłożenia zasad jurysdykcji konwencja nie nakłada jednak obowiązku wniesienia oskarżenia ani przeprowadzenia rozprawy sądowej – rola państwa kończy się na etapie zebrania dowodów do wstępnego dochodzenia oraz aresztowania sprawcy⁴⁸.

Konwencja haska szerzej omawia temat ekstradycji, którą na podstawie art. 7 dopuszcza na zasadzie *aut dedere aut iudicare*, obligującej państwo do podjęcia

⁴⁵ R. Abeyratne, *Aviation Security Law*, Springer Science & Business Media, Berlin–Heidelberg 2010, s. 231.

⁴⁶ W konwencji haskiej zastosowanie ma tylko definicja, że samolot znajduje się „w locie” od momentu zamknięcia drzwi po załadunku aż do otwarcia ich w celu rozładunku (art. 3 ust. 1).

⁴⁷ „This limitation leaves outside the scope of the Convention any hijacking initiated or attempted before the closing or after the opening of the aircraft’s doors” – R.H. Mankiewicz, *The 1970 Hague Convention*, „Journal of Air Law and Commerce” 1971, t. 37, nr 2, <https://scholar.smu.edu/jalc/vol37/iss2/6> [dostęp: 20.06.2020].

⁴⁸ P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 501.

jednego z dwóch działań – ukarania go lub ekstradowania do innego odpowiedniego państwa. O koncepcie tym po raz pierwszy pisał w swoim dziele *O prawie wojny i pokoju* Hugo Grocjusz w 1625 r.⁴⁹ Jednakże ekstradycja musi być również przeprowadzona na podstawie prawa krajowego danego państwa umawiającego się – konwencja nie tworzy więc ogólnej zasady ekstradycji w przypadku bezprawnego zawładnięcia statkiem, a uzależnia jej efektywność od regulacji państwowych⁵⁰.

Luka, którą utworzyła konwencja haska, zostaje poniekąd zapełniona przez inną konwencję – Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁵¹. Tworzy ona złożony system zasad ekstradycji, podtrzymujący ideę *aut dedere aut iudicare* oraz wykluczający możliwość ekstradycji w sytuacji, gdy istnieją podstawy, by uznać, że wniosek o ekstradycję został złożony w celu ukarania sprawcy na podstawie jego rasy, religii czy poglądów politycznych (art. 5)⁵².

Protokół pekiński z 2010 r.

Wraz z przyjęciem konwencji pekińskiej, która będzie tu przedmiotem osobnych rozważań, utworzono także protokół pekiński⁵³, który miał na celu unowocześnienie konwencji haskiej. Zakres konwencji został poszerzony o nowe zagrożenia związane z postępem technologicznym czy użycie statku powietrznego jako broni (bezpośredni wpływ wydarzeń z 11 września 2001 r.). Do sprawców mogą należeć nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne, które finansują, organizują i przewodniczą aktom terrorystycznym (art. 2 *bis*).

Dodatkowo art. 3 *bis* wprowadził gwarancję przestrzegania prawa, obowiązków i powinności państw oraz jednostek na podstawie prawa międzynarodowego,

⁴⁹ W oryginale: „The state [...] ought to do one of two things [...]. It should either punish the guilty person as he deserves, or it should entrust him to the discretion of the party making the appeal” – hasło: *Aut dedere aut iudicare*, [w:] Oxford Public International Law, 2008, <https://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e758> [dostęp: 20.06.2020].

⁵⁰ P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 501.

⁵¹ European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, 27 I 1977, COE.int, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/090> [dostęp: 20.06.2020].

⁵² W oryginale: „Nothing in this Convention shall be interpreted as imposing an obligation to extradite if the requested State has substantial grounds for believing that the request for extradition for an offence mentioned in Article 1 or 2 has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons”.

⁵³ Protocol Supplementary To The Convention For The Suppression Of Unlawful Seizure Of Aircraft, ICAO.int, https://www.icao.int/secretariat/legal/Docs/beijing_protocol_multi.pdf [dostęp: 16.06.2020].

a przede wszystkim Karty Narodów Zjednoczonych, konwencji chicagowskiej oraz prawa humanitarnego. Ponadto rozszerzono zakres jurysdykcji o państwo, którego obywatelem jest sprawca przestępstwa w rozumieniu konwencji haskiej.

Dla tematu tego rozdziału najbardziej relewantny jest jednak art. 7 *bis*, gwarantujący aresztowanym osobom, przeciwko którym rozpoczęte zostało postępowanie, sprawiedliwe traktowanie wraz z poszanowaniem wszystkich praw w zgodności z prawem krajowym panującym w danym państwie oraz międzynarodowych praw człowieka⁵⁴.

W konwencji haskiej zagadnienie ekstradycji zostało przedstawione w sposób ogólny, zaś protokół pekiński lukę tę starał się wypełnić, czerpiąc inspirację z wcześniej wspomnianej Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi i odwołując się do praw człowieka. Artykuł 8 *bis* wyklucza możliwość zakwalifikowania przestępstwa zdefiniowanego w art. 1 konwencji haskiej jako przestępstwa politycznego lub też przestępstwa o motywach politycznych⁵⁵, a art. 8 *ter* zakazuje przyjęcia wniosku o ekstradycję, w przypadku gdy państwo żywi obawę, jakoby wniosek został złożony jedynie na podstawie rasy sprawcy, jego religii, narodowości, pochodzenia etnicznego, poglądów politycznych lub płci – katalog ten został więc zdecydowanie powiększony od czasów przyjęcia Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁵⁶.

Konwencja montrealska

W rok po przyjęciu konwencji haskiej, omawiającej zjawisko *hijackingu*, oddana została konwencja montrealska⁵⁷ regulująca kwestie przestępstw popełnionych

⁵⁴ „Any person who is taken into custody, or regarding whom any other measures are taken or proceedings are being carried out pursuant to this Convention, shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the law of the State in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law, including international human rights law”.

⁵⁵ M. Marcinko, *The Evolution of UN Anti-Terrorist Conventions towards the Universal Treaty-Based Model of Combating*, „Groningen Journal of International Law” 2018, t. 6(1), s. 73: „[...] it is important to formulate extradition law in such a way as to guarantee that individuals responsible for acts of terrorism, when captured, will certainly be held liable and will face justice. What is extremely crucial is also the relationship between the right to political asylum and developing (especially after the events of the 11th September 2001) anti-terrorist law, according to which an individual guilty of a terrorist crime is denied political asylum”.

⁵⁶ Dokładniej art. 5 tej konwencji.

⁵⁷ Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 48, poz. 348).

w sposób inny niż na pokładzie statku powietrznego. Artykuł 1 konwencji dzieli przestępstwa, dokonane bezprawnie i umyślnie, na pięć kategorii:

- akt przemocy wobec innej osoby znajdującej się na pokładzie statku, „jeżeli czyn ten może zagrażać bezpieczeństwu tego statku powietrznego”
- akt niszczenia statku w służbie lub spowodowanie jego uszkodzenia, co czyni statek niezdolnym do lotu lub stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa maszyny
- akt umieszczenia lub spowodowanie umieszczenia urządzeń lub substancji mających na celu uszkodzenie statku lub zagrożenie bezpieczeństwa w locie (w ten sposób konwencja uzupełnia przepisy konwencji haskiej),
- akt niszczenia lub uszkodzania lotniczych urządzeń nawigacyjnych lub zakłócenie ich działania
- akt świadomego przekazania fałszywych informacji i w ten sposób stworzenie zagrożenia bezpieczeństwa statku w locie.

Zakres konwencji rozszerza więc pojęcie przestępstwa o inne akty, które mają na celu stworzenie zagrożenia dla statku powietrznego. Artykuł 12 konwencji nakłada na państwa umawiające się obowiązek przekazywania sobie wzajemnie informacji w przypadku, gdy istnieją podejrzenia, że przestępstwo w rozumieniu art. 1 ma zostać popełnione.

Konwencja w wielu aspektach nie odbiega od porządku stworzonego przez konwencję haską – tyczy się to m.in. definicji pojęcia „w locie” czy niestosowania konwencji w przypadku lotów o przeznaczeniu militarnym, celniczym oraz policyjnym. Katalog podmiotów odpowiedzialnych za jurysdykcję został rozszerzony o kraj, na którego terytorium przestępstwo zostało dokonane.

Konwencje montrealska, haska oraz tokijska polegają całkowicie na kooperacji państw umawiających się⁵⁸ – choć tworzą złożony obraz w teorii, zastosowanie ich zapisów w praktyce uzależnione jest od wielu czynników, w tym od tego, czy państwa, które daną konwencję ratyfikowały, zdecydują się na podjęcie współpracy w celu zapobiegania aktom zagrażającym bezpieczeństwu żeglugi powietrznej⁵⁹.

⁵⁸ P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 509.

⁵⁹ P.S. Dempsey, *Aviation security: the role of law in the war against terrorism*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2002, t. 41, nr 3, s. 658: „Neither international nor domestic law will effectively deter aerial terrorism without worldwide cooperation to strengthen airport and aircraft security, prosecute terrorists, and impose meaningful sanctions on states that provide safe havens for, or support, hijackers and other aerial terrorists”.

Konwencja pekińska

Konwencja pekińska⁶⁰ stanowi odpowiedź na ataki terrorystyczne, które miały miejsce 11 września 2001 r. Niewątpliwie tamte wydarzenia poniekąd zrewolucjonizowały to, jak świat patrzy na bezpieczeństwo w lotnictwie i sam terroryzm, nie tylko lotniczy. Reakcja w postaci nowych regulacji była więc uzasadniona i zdecydowanie potrzebna, gdyż w ciągu prawie 40 lat, jakie dzielą konwencję haską czy montrealską i konwencję pekińską, nastąpił postęp technologiczny, a z nim pojawiły się nowe zagrożenia (np. cyberterroryzm).

W porównaniu do poprzednich dokumentów konwencja pekińska zdecydowanie rozszerza pojęcie przestępstwa, uwzględniając także przestępstwa niewymierzone wprost przeciwko lotnictwu, ale polegające na transporcie niebezpiecznych substancji, radioaktywnych, wybuchowych i innych, w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń i szkody. Tyczy się to również przewozu *BCN weapons*, czyli broni biologicznej, chemicznej oraz nuklearnej⁶¹. Poprzez kryminalizację transportu takich materiałów konwencja zwraca uwagę na związek pomiędzy rozprzestrzenianiem się broni masowego rażenia a terroryzmem⁶².

Konwencja, podobnie jak protokół pekiński do konwencji haskiej, wyklucza możliwość zakwalifikowania przestępstw z art. 1 jako przestępstwa politycznego lub o motywach politycznych, a także gwarantuje odpowiednie traktowanie sprawców, z poszanowaniem praw człowieka. Nie można również przyjąć wniosku o ekstradycję w sytuacji, gdy istnieją podejrzenia, że wniosek oparty jest jedynie o względy rasowe, etniczne, w związku z poglądami politycznymi, płcią – nie ma więc miejsca na dyskryminację i penalizację na podstawie tych cech.

Konwencja weszła w życie 1 lipca 2018 r., wraz z ratyfikacją aktu przez Turcję. Została podpisana przez 35 państw, a na ratyfikację zdecydowało się 26 państw.

Prawo krajowe

Dla pełnego obrazu należy również rozważyć regulacje krajowe dotyczące lotnictwa. W momencie pisania tego rozdziału nie istnieją żadne akty, które podejmowałyby temat ochrony bezpieczeństwa w lotnictwie, jednakże podstawowy

⁶⁰ Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation done at Beijing on 10 September 2010 (nie istnieje oficjalne tłumaczenie dokumentu, gdyż konwencja nie została przez Polskę podpisana).

⁶¹ Pojęcie zostało zdefiniowane w art. 2 konwencji.

⁶² P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 511.

akt dla lotnictwa w Polsce, jakim jest ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁶³, omawia to zagadnienie ogólnie.

Ustawa jest podporządkowana regułom bezpieczeństwa wynikającym z międzynarodowych konwencji lotniczych – zawiera przepisy, które uwzględniają zobowiązania płynące z omawianego wcześniej Załącznika 17, a także w wielu przypadkach bezpośrednio odsyła do regulacji międzynarodowych. Warto zwrócić uwagę na podobieństwo między definicją aktu bezprawnej ingerencji w art. 2 ustawy a definicją tego pojęcia w Załączniku 17⁶⁴. Znaczenie ma również rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego⁶⁵, które tworzy ten program.

Program ma na celu m.in. zagwarantowanie bezpieczeństwa pasażerów w portach lotniczych, precyzuje zasady kontroli bagaży rejestrowanych i innych ładunków oraz ustala zasady gromadzenia i przekazywania informacji mających wpływ na poziom bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Dużą rolę w programie odgrywa Urząd Lotnictwa Cywilnego z prezesem na czele, jednostka administracji rządowej dedykowana właśnie lotnictwu cywilnemu.

Do kompetencji urzędu należy kontrolowanie przestrzegania regulacji lotniczych, sprawdzanie i certyfikacja sprzętu lotniczego, prowadzenie wszelkiego rodzaju rejestrów związanych z działalnością lotniczą, a także wdrażanie regulacji unijnych oraz współtworzenie ich poprzez udział w posiedzeniach grupy roboczej ds. lotnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Inną służbą związaną z lotnictwem jest w Polsce Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP), która zarządza przestrzenią lotniczą⁶⁶.

Polskie przedsiębiorstwa lotnicze mają także własne instrukcje wewnętrzne dotyczące bezpieczeństwa⁶⁷, co ma na celu minimalizację zagrożenia wystąpienia niebezpieczeństwa.

⁶³ Dz.U. z 2019 r., poz. 1580.

⁶⁴ A. Fortońska, *Środki umożliwiające zwalczanie terroryzmu lotniczego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, nr 4.

⁶⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 631.

⁶⁶ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1829), art. 4.

⁶⁷ M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, s. 443.

Wydarzenia, które ukształtowały środki ochrony przed terroryzmem w lotnictwie

Wraz z rozwojem lotnictwa cywilnego rozwijały się techniki działań grup ekstremistycznych. Można by rzec, że wręcz przyzwyczailiśmy się do widma ataków terrorystycznych. Jednak sposób postrzegania przez pasażerów usług lotniczych – które mogą ulec zmianom ze względu na ryzyko wystąpienia ataków – może mieć znaczący wpływ na cały ruch lotniczy.

Historia terroryzmu lotniczego sięga lat 30. XX wieku. Za pierwszy tego typu incydent umotywowany stricte politycznie uważa się porwanie samolotu przez peruwiańskich rewolucjonistów w 1930 r. Tamtego dnia kilku z nich przejęło samolot z zamiarem nielegalnego przekroczenia granicy swojego kraju⁶⁸. Według ICAO porwanie przez terrorystów w 1948 r. samolotu z Makao było pierwszym przypadkiem porwania w powojennej rzeczywistości. Z kolei inne źródła odnoszą się do roku 1947 r., kiedy to porwano samolot rumuński. W latach 1940–1950 porwania samolotów zdarzały się sporadycznie, głównie w ramach prób ucieczki z krajów komunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej. Na przykład na początku drugiej połowy XX w. miała miejsce seria uprowadzeń samolotów na Kubie, gdzie dysydenci chcieli użyć ich, aby uciec spod reżimu Fidela Castro do USA⁶⁹.

Sytuacja zmieniła się diametralnie w kolejnych latach, kiedy to prokubańscy rebelianci, lewicowi Amerykanie i zwykli przestępcy uciekający przed prawem zaczęli porwać samoloty z USA na Kubę. Pierwsze z tych wydarzeń miało miejsce 1 listopada 1958 r. – czterech kubańskich obywateli uprowadziło samolot lecący z Miami do Hawany⁷⁰. Lot zakończył się tragicznie. Samolot rozbił się na północy Kuby, prawdopodobnie podczas poszukiwania lotniska kontrolowanego przez kubańskich rebeliantów⁷¹. W 1969 r. problem porwań samolotów między Stanami Zjednoczonymi a Kubą urosł do takiego stopnia, że podpisano dwustronne porozumienie w sprawie ukrócenia tego procederu. Przyczyniło się to do późniejszego rozwiązania tego problemu⁷².

⁶⁸ J. Rumerman, *Aviation Security*, https://centennialofflight.net/essay/Government_Role/security/POL18.htm [dostęp: 11.06.2020].

⁶⁹ J. Rajchel, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Wydawnictwo Lotniczej Akademii Wojskowej, Dąblin 2010, s. 228.

⁷⁰ Database, AviationSafety.net, <https://aviation-safety.net/database/record.php?id=19580413-1> [dostęp: 12.06.2020].

⁷¹ M. Marcinko, *Wybrane aspekty walki z terroryzmem w prawie międzynarodowym*, „Forum Europejskie” 2012, s. 12.

⁷² D. Benjamin, S. Simon, *The Age of Sacred Terror: Radical Islam's War Against America*, Random House, New York 2003.

Uważa się jednak, że terroryzm w lotnictwie międzynarodowym naprawdę zaczął się od porwania izraelskiego samolotu linii El Al dokonanego przez terrorystów z Ludowego Frontu Wyzwolenia Palestyny (LFWP). Samolot leciał z Rzymu do Tel Awiwu 23 lipca 1968 r.⁷³ Sprowadzono go do Algierii, która w tym czasie była uważana za „bezpieczną przystań” dla arabskich ekstremistów. Po wylądowaniu porywacze uwolnili 26 zakładników, którzy nie byli pochodzenia izraelskiego, a w zamian za pozostałych zażądali uwolnienia 1200 arabskich więźniów przetrzymywanych w izraelskich więzieniach. Po uwolnieniu 16 z nich terroryści wypuścili resztę zakładników⁷⁴.

Należy zauważyć, że incydent z 1968 r. był jedynym udanym atakiem terrorystycznym na flotę El Al, co jest imponującym osiągnięciem, biorąc pod uwagę całkowitą liczbę zamachów na izraelskie linie lotnicze. Jednak tamta sytuacja miała jeszcze jeden aspekt. Mianowicie pokazała ona różnym organizacjom terrorystycznym, że porwanie samolotu było skuteczną metodą osiągania celów politycznych poprzez wywieranie presji na władze państwowe.

Najwięcej porwań przez palestyńskie grupy terrorystyczne miało miejsce 6 września 1970 r., kiedy to cztery samoloty lecące do Nowego Jorku zostały porwane o tej samej godzinie⁷⁵. Terrorystom udało się przejąć trzy samoloty pasażerskie. Szwajcarski DC-8 i amerykański boeing 707 zostały skierowane na lądowisko Dawson's Field w pobliżu miasta Zarka w Jordanii, a boeing 747 Pan Am został zmuszony do lądowania na lotnisku w Kairze ze względu na jego rozmiar. Porwanie samolotu izraelskiego El Al zostało jednak udaremnione po tym, jak współpraca między załogą (w tym ochroną znajdującą się na pokładzie) a pasażerami doprowadziła do śmiertelnego postrzelenia jednego z terrorystów i schwytania jego współniczki – Lajli Chalid. Samolot wylądował na lotnisku Heathrow w Londynie, gdzie Chalid została przekazana w ręce policji. We wrześniu większość z 366 zakładników przetrzymywanych na lotnisku Dawson's Field została uwolniona po przeniesieniu do Ammanu. W niewoli pozostało tylko 56 zakładników, głównie pochodzenia żydowskiego. 30 września 1970 r., po wielu dniach negocjacji, terroryści uwolnili

⁷³ Y. Shoham, *The wings of terror*, „Israeli Air Force Magazine”, <https://www.iaf.org.il/5642-37791-en/IAF.aspx> [dostęp: 12.06.2020].

⁷⁴ M. Żylicz, *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 20, s. 9.

⁷⁵ *4 Jets Hijacked*, „The New York Times” 7.09.1970, <https://www.nytimes.com/1970/09/07/archives/4-jets-hijacked-one-a-747-is-blown-up-arab-group-says-it-took.html> [dostęp: 12.06.2020].

pozostałych zakładników w zamian za zwolnienie z aresztu Chalid i kilku innych więźniów LFWP^{76,77}.

Niedługo potem narodziła się nowa, bardziej brutalna forma terroryzmu lotniczego – podkładanie bomb. Bomby różnego rozmiaru były umieszczane i detonowane nie tylko na pokładzie samolotów pasażerskich, ale także na terenach lotnisk. Materiały wybuchowe powszechnie stosowane w tych bombach to semtex, C-4 i RDX – wszystkie łatwo dostępne na czarnym rynku. W latach 70. XX w. semtex był eksportowany na dużą skalę z Czechosłowacji do takich krajów, jak Libia i Syria. Pierwszym oficjalnym atakiem bombowym na samolot było podłożenie bomby w samolocie Swiss Air lecącym z Tel Awiwu do Zurychu 21 lutego 1970 r. Zostało to zorganizowane przez LFWP⁷⁸.

W latach 70. XX w. ataki organizowane przez arabskie grupy terrorystyczne były skierowane głównie przeciwko izraelskiemu przewoźnikowi El Al. Jednak od 1974 r., ze względu na poparcie USA dla izraelskiej polityki antypalestyńskiej, terroryści zaczęli atakować również amerykańskie samoloty pasażerskie. Lata 80. XX w. przyniosły niepokojący wzrost liczby ataków bombowych, zarówno udanych, jak i nieudanych, skutkujących ogromną liczbą ofiar śmiertelnych. Dla porównania w latach 70. przeprowadzono 42 ataki bombowe, w rezultacie których zginęło 650 osób, podczas gdy w latach 80. 24 ataki zabrały życie prawie 1000 osób⁷⁹.

Przykładem wydarzenia prowadzącego do wzrostu liczby ofiar śmiertelnych spowodowanych atakami bombowymi był atak z 23 czerwca 1985 r. – separatysty z organizacji Babbar Khalsa umieścili urządzenie wybuchowe w przenośnym zestawie stereo. Samolot obsługiwany przez indyjskiego przewoźnika AirIndia leciał z Montrealu do New Delhi (lot 182). Bomba nie została wykryta pomimo prześwietlenia bagażu na lotnisku w Montrealu. Urządzenie eksplodowało o godzinie 8:14, kiedy samolot znajdował się nad Oceanem Atlantyckim. Życie straciło 329 osób na pokładzie⁸⁰.

Kolejny, równie dramatyczny atak bombowy miał miejsce 21 grudnia 1988 r. Samolot obsługiwany przez Pan Am Airlines leciał z Londynu do Nowego Jorku (lot 103). Tym razem przenośny odtwarzacz stereo wypełniony materiałami

⁷⁶ H. Avihai, *Aviation Terrorism – Evolution, Motivation and Escalation*, VDM Verlag 2009.

⁷⁷ B. Elias, *Airport and Aviation Security. U.S. Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*, „Journal of Strategic Security” 2011, t. 4, nr 2, s. 125–127.

⁷⁸ R. Wolniak, *Aviation Terrorism and Its Impact on the Aviation Industry*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska” 2019, z. 134, s. 296–304.

⁷⁹ J. Harrison, *International Aviation and Terrorism. Evolving Threat, Evolving Security*, Routledge, New York 2009.

⁸⁰ K. Karolczak, *Encyklopedia terroryzmu*, Spółdzielcza Agencja Reklamowa, Warszawa 1995.

wybuchowymi został umieszczony w walizce sygnowanej skradzioną wcześniej naklejką JFK Rush (oznaczającą zgubiony bagaż, który należy jak najszybciej dostarczyć na lotnisko JFK w Nowym Jorku). Bagaż został załadowany do samolotu bez uprzedniej kontroli. Urządzenie miało eksplodować po wzniesieniu się na wysokość 31 tys. stóp. W momencie wybuchu samolot leciał nad miastem Lockerbie w Szkocji. W wyniku ataku zmarło 259 pasażerów, załoga i 11 mieszkańców miasta, którzy zginęli, gdy szczątki samolotu spadły na ziemię. Temat zamachu nad Lockerbie zostanie szerzej omówiony w następnym podrozdziale.

Celem ataków terrorystycznych nie są tylko samoloty, ale także inne elementy infrastruktury lotniczej. Pierwszy zarejestrowany atak na lotnisko miał miejsce 10 lutego 1970 r. w Monachium, gdzie trzej terroryści LFWP otworzyli ogień z karabinów do pasażerów El Al wsiadających do swojego samolotu⁸¹. W wyniku ataku zginęła 1 osoba, a 11 zostało rannych⁸².

Kolejny atak na lotnisko przeprowadzony przez tę samą organizację miał miejsce w Rzymie 17 grudnia 1973 r. i pochłonął życie 31 osób. Najpierw napastnicy oddali strzały do pasażerów w korytarzu terminala (2 ofiary śmiertelne), a następnie rzucili granaty na samolot Pan American zaparkowany na płycie postojowej, niszcząc go całkowicie i zabijając 29 osób⁸³.

Dwanaście lat później, 27 grudnia 1985 r., na lotnisku Leonardo Da Vinci w Rzymie i lotnisku Schwechat w Wiedniu niemal jednocześnie przeprowadzone zostały dwa ataki terrorystyczne. Ofiarami byli – jak łatwo się domyślić – pasażerowie El Al i Pan American Airlines. Zginęło 15 osób (szesnasta ofiara zmarła w szpitalu 22 stycznia 1986 r.), a ponad 100 zostało ciężko rannych. Spośród 7 terrorystów zaangażowanych w oba ataki 4 zabito, a 3 schwytano. Organizacja Abu Nidal (odłam LFWP) przyznała się do odpowiedzialności za oba ataki⁸⁴.

W innej śmiertelnej metodzie przeprowadzania ataków terrorystycznych na samoloty cywilne wykorzystywano przenośny przeciwlotniczy zestaw rakietowy (ppzr). Pierwszy atak z użyciem ppzr miał miejsce w pobliżu miasta Kariba

⁸¹ Jewish Telegraphic Agency, *West German Government Condemns Arab Terrorist Attack on El Al Airline*, 12.02.1970, JTA.org, <https://www.jta.org/1970/02/12/archive/west-german-government-condemns-arab-terrorist-attack-on-el-al-airline> [dostęp: 16.06.2020].

⁸² R. Burdzik, M. Szymończyk, *System bezpieczeństwa EDS w transporcie bagażu na lotniskach cywilnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Transport” 2012, z. 74.

⁸³ P. Witkowski, *Pojęcie terroryzmu. Cele i metody działań terrorystycznych*, [w:] *Ochrona osób i mienia. Vademecum*, Wydawnictwo Policealnej Szkoły Detektywów i Pracowników Ochrony O'Chikara, Lublin 2000.

⁸⁴ J. Tagliabue, *Airport Terrorists Kill 13 and Wound 113 at Israeli Counters in Rome and Vienna*, „The New York Times”, 28.12.1985, <https://www.nytimes.com/1985/12/28/world/airport-terrorist-kill-13-and-wound-113-at-israeli-counters-in-rome-and-vienna.html> [dostęp: 16.06.2020].

w Zimbabwie 12 lutego 1979 r., kiedy to samolot AirRhodesia został trafiony pociskiem niedługo po starcie. Do ataku, w którym zginęło 59 osób, przyznała się Ludowa Rewolucyjna Armia Zimbabwe⁸⁵. Podobne wydarzenie zaszło 8 listopada 1983 r. Celem był samolot TAAG Angolan Airlines. Zginęło wówczas 130 osób. Do ataku przyznał się Narodowy Związek na rzecz Całkowitego Wyzwolenia Angoli (UNITA)⁸⁶. Metoda atakowania samolotów przy użyciu ppzr jest do dziś regularnie stosowana przez różne organizacje terrorystyczne. Według szacunków amerykańskiej Administracji ds. Bezpieczeństwa Transportu (TSA) w latach 1979–2006 doszło do 35 ataków terrorystycznych z użyciem ppzr, których celem były samoloty cywilne. W ich wyniku zginęło 650 osób. Według innego źródła (RAND Corporation) w latach 1975–1992 zorganizowano 40 ataków z użyciem ppzr, w wyniku których życie straciło 760 osób. Jak widać, dane nie są jednoznaczne. Nie da się jednak zaprzeczyć, że jest to problem na dużą skalę.

Wpływ ataków terrorystycznych na branżę lotniczą

Atak w Brukseli z dnia 22 marca 2016 r. wywołał lawinę pytań o wpływ ataków terrorystycznych na branżę lotniczą. Jak potencjalnie mogą one kształtować sytuację finansową przewoźników lotniczych? Turyści korzystający z floty lotnictwa cywilnego, a także przewoźnicy przyzwyczaili się do widma ataków terrorystycznych. Z tego powodu nie należy oczekiwać gwałtownych spadków cen biletów, które przyciągnęłyby utraconych klientów. Na ceny biletów mają przecież też wpływ inne, ważniejsze czynniki, np. stosunkowo niskie ceny ropy.

Dokumenty finansowe pokazywały, że większość europejskich przewoźników ponosiła straty w wyniku ataków terrorystycznych. Oczywiście największe straty dotknęły linie lotnicze Brussels Airlines, które straciły główne centrum operacyjne na lotnisku w Brukseli i musiały odwołać wiele lotów. W tym przypadku koszty oszacowano na około 100 mln euro. Inni gracze również nie mieli łatwo. Na przykład w pierwszym kwartale 2016 roku Lufthansa straciła 8 mln euro, a Air France 155 mln euro⁸⁷.

⁸⁵ Database, AviationSafety.net, <https://aviation-safety.net/database/record.php?id=19790212-1> [dostęp: 17.06.2020].

⁸⁶ B. Elias, *Airport and Aviation Security: U.S. Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*, CRC Press, Boca Raton 2009, s. 315.

⁸⁷ European Commission, *Annual Analyses of the EU Air Transport Market 2016, Final Report*, March 2017, EC.Europa.eu, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016_eu_air_transport_industry_analyses_report.pdf [dostęp: 17.06.2020].

Trzeba zdać sobie sprawę, że incydenty bezpośrednio związane z terroryzmem na świecie wpływają przede wszystkim na wybór miejsca na wakacje, a nie środka transportu. Na transport lotniczy znaczący wpływ może mieć sposób, w jaki pasażerowie postrzegają samo latanie i związane z nim usługi oraz czynności wykonywane przed odlotem, które ze względu na zagrożenie atakami terrorystycznymi mogą zajmować dużo więcej czasu niż kiedyś. Szczegółowe kontrole pasażerów i bagażu wkrótce mogą trwać nawet dwie godziny, co pokazuje przykład Lotniska Ben Guriona w Tel Awiwie.

3 maja 2016 r. przewoźnik Turkish Airlines ogłosił, że straty w pierwszym kwartale tego roku oszacowano na 422 mln dolarów (1,6 mld zł) w porównaniu do 0,5 mld zł zysku po I kwartale 2015 r. Był to najgorszy wynik firmy od roku 1999. Przyczyną dramatycznego spadku dochodów tureckiego przewoźnika były ataki terrorystyczne, które miały miejsce w I kwartale 2016 r.⁸⁸:

- dwa ataki w Stambule (12 stycznia 2016 r. i 19 marca 2016 r.), w których zamachowcy samobójcy wysadzili się w powietrze na głównych ulicach miasta. Wskutek tego życie straciło 16 osób, a wiele innych zostało rannych. Do obu ataków przyznało się Państwo Islamskie
- dwa ataki w Ankarze (17 lutego 2016 r. i 13 marca 2016 r.), w których samochody-bomby zostały zdetonowane w ważnych budynkach biurowych w mieście. W obu atakach zginęło 67 osób, a 186 zostało rannych.

Kolejny atak bombowy zorganizowano na lotnisku Stambuł-Atatürk 28 czerwca 2016 r. Przeprowadziło go trzech terrorystów, którzy zdetonowali ładunki wybuchowe przy bramkach odprawy w terminalu. W rezultacie zginęło 48 osób, a 200 innych zostało rannych⁸⁹.

Wszystkie wyżej wymienione wydarzenia przełożyły się na ogromny spadek liczby turystów w tym kraju. W I kwartale 2016 r. około 4 mln turystów odwiedziło Turcję. Był to spadek o 10,3% w porównaniu do I kwartału 2015 r., a zarazem najgorszy wynik w ciągu ostatnich 10 lat. Turcy obliczyli, że ich straty dotyczące dochodu z samej turystyki w tamtym roku wyniosły nawet 8 mld dolarów⁹⁰.

⁸⁸ R. Wolniak, *Aviation Terrorism and Its Impact on the Aviation Industry*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska” 2019, z. 134, s. 296–304.

⁸⁹ Z. Montague, K.R. Rosen, T.R. Williams, *Recent Terrorist Attacks in Turkey*, „The New York Times” 31.12.2016, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/12/31/world/europe/turkey-recent-attacks.html> [dostęp: 17.06.2020].

⁹⁰ *Turkey's tourism revenue falls 29.7 pct in 2016 amid sharp plunge in arrivals*, „Hürriyet Daily News” 31.01.2017, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-tourism-revenue-falls-297-pct-in-2016-amid-sharp-plunge-in-arrivals-109160> [dostęp: 17.06.2020].

Co zaskakujące, turecki przewoźnik był uznawany za dynamicznie rozwijającą się firmę. W samym tylko 2016 r. zamierzał przewieźć aż 72,4 mln pasażerów, o 18% więcej niż rok wcześniej. Rzeczywistość okazała się jednak inna. Firma Turkish Airlines wkrótce zaczęła planować duże cięcia kosztów. Dzienniki w Turcji informowały, że aż 30 samolotów powinno zostać w hangarach w oczekiwaniu na lepsze dni oraz że 1500 pracowników linii lotniczej wysłano na bezpłatny urlop⁹¹. Choć doniesienia nie zostały potwierdzone, to w sezonie zimowym 2016/2017 i pod koniec października 2016 zawieszono loty na 22 trasach, w tym 17 międzynarodowych. Temel Kotil zrezygnował z funkcji prezesa linii lotniczej z powodu niskiej liczby przewożonych pasażerów. W I kwartale 2017 r. tureckie linie lotnicze odnotowały stratę 373 mln dolarów netto, co oznaczało spadek o 11,4% w porównaniu z rokiem poprzednim⁹².

Nie da się zaprzeczyć, że ataki terrorystyczne miały wpływ na całą branżę lotniczą. Terroryzm doprowadził do ogromnych strat poniesionych bezpośrednio przez przewoźników lotniczych i wpłynął na sektory turystyczne w wielu krajach. Szacuje się, że straty poniesione w 2017 r. przez sektor turystyczny w samej Turcji z powodu nasilenia się terroryzmu lotniczego wyniosły miliardy dolarów⁹³.

Ochrona praw człowieka a terroryzm lotniczy

To, jak terroryzm lotniczy wpływa na ochronę praw człowieka, najłatwiej można zobrazować, rozpatrując określone wydarzenia z historii lotnictwa cywilnego. Poniżej zostaną przedstawione okoliczności zamachu nad Lockerbie, zamachu na samolot Malaysia Airlines (nr lotu 17) oraz zamachów z 11 września 2001 r., a przede wszystkim analiza skutków katastrof, w tym kroków prawnych, jakie zostały podjęte przez rodziny ofiar czy wobec sprawców aktów terrorystycznych.

⁹¹ T. Özbek, *Turkish Airlines parks 30 planes as demand decreases amid economic slowdown, security concerns*, „Hürriyet Daily News” 7.11.2016, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkish-airlines-parks-30-planes-as-demand-decreases-amid-economic-slowdown-security-concerns-105833> [dostęp: 17.06.2020].

⁹² Y. Yoma, *Turkish Airlines plans revival after financial loss in 2016*, „Aerotime Hub” 15.03.2017, <https://www.aerotime.aero/yulius.yoma/17673-turkish-airlines-plans-revival-after-financial-loss-in-2016> [dostęp: 17.06.2020].

⁹³ M. Kostidis, *Turkish tourism sector expects \$30 billion loss in revenue*, Independent Balkan News Agency 18.08.2017, <https://balkaneu.com/turkish-tourism-sector-expects-30-billion-loss-in-revenue/> [dostęp: 17.06.2020].

Wydarzenia z 11 września 2001 r. – 9/11

W tygodniach po atakach z 11 września 2001 r. federalne, stanowe i lokalne organy ścigania w USA przeprowadziły dochodzenie w sprawie osób odpowiedzialnych za te ataki, podczas których zginęło prawie 3 tys. osób. Chciały też ocenić podatność Stanów Zjednoczonych na potencjalne akty terroryzmu w przyszłości. Dochodzenia wykazały, że podejrzani pochodzili z Bliskiego Wschodu. Amerykańscy urzędnicy pragnęli odpowiedzieć na obawy podróżnych, a jednocześnie znaleźć rozwiązanie inne niż dokładniejsze przeszukiwanie bagażu i zwiększona liczba personelu ochrony, które wzmocniłyby bezpieczeństwo na lotniskach.

Na początku lat 2000. bezpieczeństwo na największych lotniskach w USA wymagało solidnej rewizji. Potwierdziły to testy wykonane przez Administrację Bezpieczeństwa Transportu (Transportation Security Administration, TSA), agencję odpowiedzialną za bezpieczeństwo m.in. na portach lotniczych, w czerwcu 2002 r. Testy przeprowadzono na 32 największych lotniskach w Ameryce. Wykazały m.in., że międzynarodowe lotnisko w Los Angeles to jedno z najbardziej narażonych portów lotniczych w kraju, jeśli chodzi o przemyt broni. W aż 41% przypadków noże, pistolety i materiały wybuchowe wniesione przez agentów federalnych działających pod przykrywką pozostawały niewykryte przez obsługę LA International Airport w punktach kontrolnych⁹⁴.

Po 11 września federalni, stanowi i lokalni funkcjonariusze organów ścigania gorączkowo pracowali, aby znaleźć osoby odpowiedzialne za najbardziej potępianą zbrodnię na terytorium amerykańskim i ocenić stan podatności na akty terroryzmu w przyszłości. W ramach tych działań nie można było pominąć kwestii pochodzenia i tła etnicznego sprawców.

Kongresman Richard Gephardt powiedział o Ameryce po atakach terrorystycznych na World Trade Center: „znajdujemy się w nowym świecie, w którym musimy na nowo ustalić równowagę pomiędzy wolnością i bezpieczeństwem”⁹⁵. Organy ścigania skoncentrowały działania dochodzeniowe na cudzoziemcach z krajów Bliskiego Wschodu, często ignorując wszelkie inne podejrzane czynniki. Kongres Stanów Zjednoczonych w dniach po 11 września uchwalił Patriot Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001) – ustawę zawierającą liczne reformy federalnej procedury karnej, praw dotyczących inwigilacji wywiadu

⁹⁴ *Attack shows limits to airport security*, BBC, 5.07.2002, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/america/2096081.stm> [dostęp: 18.06.2020].

⁹⁵ E. Pianin, T.B. Edsall, *Civil Liberties Debate Revived Amid Efforts to Fight Terrorism*, „Washington Post” 14.09.2001.

zagranicznego, podsłuchów, przechwytywania komunikacji elektronicznej, praw dotyczących gromadzenia dowodów, DNA i imigracji⁹⁶. Ustęp 412 Patriot Act zezwala prokuratorowi generalnemu Stanów Zjednoczonych na zatrzymywanie cudzoziemców, których uważa za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego na okres do siedmiu dni bez postawienia zarzutów. Standardem używanym do ustalenia podstaw aresztowania jest zasada tzw. racjonalnych podejrzeń, ogłoszona przez Sąd Najwyższy w *Terry*⁹⁷. Decyzja prokuratora generalnego musi zawierać stwierdzenie, iż ma on „uzasadnione podstawy, by sądzić”, że osoba zatrzymana dopuści się szpiegostwa lub sabotażu, spróbuje obalić rząd, popełni akty terrorystyczne lub będzie zaangażowana w inny sposób w działania zagrażające bezpieczeństwu narodowemu. Po upływie siedmiu dni zatrzymanie może być kontynuowane, jeżeli cudzoziemiec zostanie oskarżony o przestępstwo lub naruszenie warunków udzielenia wizy.

Profilowanie rasowe na lotniskach w Stanach Zjednoczonych to działania rządu USA skierowane przeciwko podejrzanemu lub grupie podejrzanych na podstawie ich rasy lub pochodzenia etnicznego⁹⁸. Po 11 września 2001 r. pojawiły się doniesienia o wzroście incydentów związanych z profilowaniem rasowym na lotniskach, szczególnie wobec osób, które wydają się muzułmanami lub pochodzą z Bliskiego Wschodu. Zatrzymywanie ludzi ze względu na ich rasę, wiarę czy pochodzenie stało się rutyną wśród funkcjonariuszy organów ścigania czy bezpieczeństwa na lotniskach – tak twierdzi Amnesty International, międzynarodowa organizacja pozarządowa, której celem jest zapobieganie naruszeniom praw człowieka⁹⁹. To twierdzenie jest podtrzymywane w raporcie wydanym w 2004 r. przez American Civil Liberties Union (ACLU), amerykańską organizację non profit, której celem jest ochrona praw obywatelskich gwarantowanych przez konstytucję. ACLU twierdzi, że od czasu zamachów terrorystycznych z 11 września zatrzymywanie, przesłuchiwanie i zatrzymywanie osób bez zarzutów karnych i często na długi okres, wyłącznie ze względu na ich narodowość, pochodzenie etniczne i religię stało się ogólnokrajową normą.

⁹⁶ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, Epic.org, <https://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.pdf> [dostęp: 18.06.2020].

⁹⁷ Zob. *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 1 (1968), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/1/> [dostęp: 18.06.2020].

⁹⁸ P. Siggins, *Racial Profiling in an Age of Terrorism*, Markkula Center for Applied Ethics at Santa Clara University, <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/more/resources/racial-profiling-in-an-age-of-terrorism/> [dostęp: 18.06.2020].

⁹⁹ Amnesty International, *Raport Threat and Humiliation, Racial Profiling, Domestic Security, and Human Rights in the United States*, October 2004.

W kolejnych latach do profilowania rasowego doszły też techniki „wykrywania zachowań”. Jest to celowe badanie podróżnych pod kątem ich zachowań i szukanie w nich cech, które TSA definiuje jako oznaki oszustwa bądź „złych zamiarów”. Osoby posądzane o takie zachowanie przez służby bezpieczeństwa na portach lotniczych są poddawane dodatkowym kontrolom i przesłuchaniom.

ACLU stawia mocniejszą tezę w kolejnym raporcie, tym razem wydanym w 2017 r. i bazującym na 13 tys. stron dokumentów z TSA, ujawnionych po pozwie na podstawie ustawy o wolności informacji, że profilowanie rasowe i wyżej wspomniane techniki „wykrywania zachowań” nie mają uzasadnienia w nauce. Według raportu praktyki używane przez TSA polegały na wątpliwych badaniach behawioralnych i sprowadzały się do intensywniejszego nadzoru nad podróżnikami z krajów muzułmańskich i latynoskich. W szczególności dokumenty TSA wskazują na znaczną koncentrację na Arabach, muzułmanach i Latynosach, pomimo wielokrotnych zapewnień, że Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego (DHS) nie profiluje podróżników na podstawie pochodzenia etnicznego, rasy lub religii. Po dogłębnej analizie działań dotyczących bezpieczeństwa wykonywanych przez TSA na amerykańskich lotniskach ACLU stawia pięć tez¹⁰⁰:

- Własne badania TSA potwierdzają, że wykorzystywanie technik wykrywania podejrzanych zachowań nie ma podstaw w nauce i jest niemiarodajne – według dokumentów uzyskanych przez ACLU TSA samo przeprowadziło liczne badania naukowe nad technikami „wykrywania zachowań”, które bezpośrednio podważają ich skuteczność¹⁰¹. Dokumenty te sugerują, że TSA utrzymywało program, który jest sprzeczny z badaniami naukowymi we własnych aktach.
- TSA zwiększyło zakres programu wykrywania podejrzanych zachowań oraz innych technik nadzoru – w 2009 r. TSA rozszerzyło program poza punkty kontroli bezpieczeństwa na lotniskach, umożliwiając „funkcjonariuszom nadzorującym zachowania”, często ubranym po cywilnemu, „rozprzestrzenienie się po całym lotnisku”¹⁰² i potajemne obserwowanie podróżnych.

¹⁰⁰ American Civil Liberties Union (ACLU), *Bad Trip, Debunking the TSA's 'Behavior Detection' Program*, February 2017, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/dem17-tsa-detection_report-v02.pdf [dostęp: 18.06.2020].

¹⁰¹ A. Vrij, S. Mann, *Detecting Deception: The Benefit of Looking at a Combination of Behavioral, Auditory and Speech Content Related Cues in a Systematic Manner*, „Group Decision and Negotiation” 2004, t. 13, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/2004-Group-Decision-and-Negotiation-Detecting-Deception.pdf#page=2 [dostęp: 18.06.2020].

¹⁰² TSA LINC Message, 6.10.2008, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/October-6-2009-LINC-Message-007409-007411.pdf [dostęp: 18.06.2020].

Poprzez „luźną rozmowę” funkcjonariusze mieliby wyciągać informację od podejrzanych pasażerów. ACLU twierdzi, że jest to technika przypominająca nie rozmowę, a „przesłuchanie z ukrycia”.

- TSA przeceniło naukową wartość technik wykrywania podejrzanych zachowań przed amerykańskim Kongresem – urzędnicy TSA wielokrotnie zapewniali Kongres, że program wykrywania podejrzanych zachowań stosuje „obiektywne kryteria” i „jest wspierany przez wiodących ekspertów w dziedzinie nauk behawioralnych i egzekwowania prawa”. ACLU twierdzi wprost, że stwierdzenia te ignorowały lub błędnie interpretowały wyniki badań w aktach własnych TSA (lub w innych publicznie dostępnych dokumentach), które wskazywały odwrotne wyniki.
- Materiały wykorzystywane przez TSA we własnych dokumentach szkoleniowych wskazują na możliwe antymuzułmańskie uprzedzenia wśród ich personelu – różne dokumenty z akt TSA zawierają nieproporcjonalnie duże skupienie lub wręcz jawne uprzedzenie wobec Arabów, muzułmanów i osób pochodzących z Bliskiego Wschodu lub Azji Południowej. ACLU wskazuje, że do końca 2012 r. materiały szkoleniowe dla funkcjonariuszy zajmujących się wykrywaniem zachowań koncentrowały się wyłącznie na przykładach arabskich lub muzułmańskich terrorystów, wewnętrzne prezentacje szkoleniowe TSA, jak np. jedna zatytułowana „Femme Fatale: Kobiety w oddziałach zamachowców-samobójców”¹⁰³, prezentują poniżające stereotypy o muzułmanach i kobietach.
- Dokumenty TSA ujawniają szczegóły konkretnych przypadków profilowania rasowego lub religijnego – TSA przeprowadziło dochodzenia w sprawie domniemanego profilowania przez funkcjonariuszy zajmujących się wykrywaniem podejrzanych zachowań na lotniskach w Newark, Chicago, Miami i Honolulu. Powstałe dokumenty wskazują, jak łatwo wskaźniki behawioralne mogą być wykorzystane jako pretekst do nękania mniejszości etnicznych. Pokazują one również, że niektórzy funkcjonariusze kierują pasażerów na dodatkowe kontrole znacznie częściej niż inni, co udowadnia, że „wskaźniki” przekazywane pracownikom TSA podczas szkoleń są subiektywne.

ACLU mówi wprost: TSA powinno wycofać program wykrywania podejrzanych zachowań, ponieważ zagraża wolnościom obywatelskim. Dodatkowo

¹⁰³ Transport Security Administration, *Federal Air Marshal Service, Female Suicide Bombers*, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/Office-of-Law-Enforcement-Federal-Air-Marshall-Service-Female-Suicide-Bombers.pdf#page=2 [dostęp: 18.06.2020].

agencja powinna wdrożyć rygorystyczny program szkoleń antydyskryminacyjnych dla wszystkich pracowników¹⁰⁴.

Zamach nad Lockerbie, 1988 r.

Zagadnienie zamachu nad Lockerbie zostało już w pracy poruszone, lecz należy również rozpatrzyć znaczenie tego wydarzenia jako przykładu sytuacji, w której naruszone zostały zapisy Europejskiej konwencji praw człowieka.

Słowem przypomnienia: 21 grudnia r. 1988 w godzinach wieczornych nad szkocką wioską Lockerbie doszło do eksplozji bomby umieszczonej na pokładzie statku Pan American o numerze 103. Wszyscy pasażerowie samolotu zginęli, łącznie 259 osób, a spadające szczątki maszyny dodatkowo zabiły 11 osób znajdujących się na ziemi. O dokonanie zamachu oskarżono dwóch agentów libijskiego wywiadu, Abdelbaseta Alego Mohmeda al-Megrahiego i Lamina Khalifaha Fhimaha, lecz ostatecznie skazany na dożywotnią karę pozbawienia wolności w szkockim zakładzie karnym został tylko al-Megrahi, Fhimah został uniewinniony. Wydarzenie to uważa się za największy zamach terrorystyczny w historii przed atakiem na World Trade Center 11 września 2001 r., a także zamach terrorystyczny o największej ilości ofiar w Wielkiej Brytanii.

Do procesu *Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom* i *Libyan Arab Jamahiriya v. United States* doszło 3 maja 2000 r., po ponad 11 latach od zamachu nad Lockerbie, na terenie dawnego amerykańskiego obozu wojskowego w miejscowości Zeist w Holandii, który na czas przesłuchań został ogłoszony terytorium Szkocji¹⁰⁵. Czas trwania procesu planowany był na rok i chciano przesłuchać ponad 1 tys. świadków w sprawie¹⁰⁶.

Zanim jednak doszło do posiedzeń sądowych, przez bardzo długi czas zmagano się z odmowami wniosków o ekstradycję ze strony Libii, która chciała osądzić domniemanych sprawców na własnym terytorium. Takowe wnioski zostały złożone przez Wielką Brytanię (na terenie której doszło do wypadku) oraz Stany Zjednoczone Ameryki (w których zarejestrowany był statek Pan American), żaden z tych krajów jednak nie miał podpisanego traktatu ekstradycyjnego z Libią. W sprawie doszło do interwencji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów

¹⁰⁴ ACLU, *New Documents Show This TSA Program Blamed for Profiling Is Unscientific and Unreliable – But Still It Continues*, 8.02.2017, ACLU.org, <https://www.aclu.org/blog/national-security/discriminatory-profiling/new-documents-show-tsa-program-blamed-profiling> [dostęp: 18.06.2020].

¹⁰⁵ P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 507.

¹⁰⁶ M.P. Scharf, *A Preview of the Lockerbie Case*, „ASIL Insights” 2000, t. 5, nr 5, <https://www.asil.org/insights/volume/5/issue/5/preview-lockerbie-case> [dostęp: 20.06.2020].

Zjednoczonych, która nałożyła na Libię sankcje polityczne oraz ekonomiczne¹⁰⁷ (zniesiono je dopiero w 2003 r.). Finalnie przyczyniły się one do rozpoczęcia procesu za zgodą stron na terenie Holandii, jako państwa neutralnego¹⁰⁸.

Sam proces stał się sławny, gdyż nigdy wcześniej nie doszło do podobnej sytuacji – o sprawie opublikowano bardzo wiele artykułów, monografii i odbywały na jej temat seminaria. Problematyczna była przede wszystkim kwestia ekstradycji, która na podstawie art. 7 konwencji montrealskiej opiera się na zasadzie *aut dedere aut iudicare*. Konwencja, wymieniając podmioty, którym przysługuje jurysdykcja w art. 5, jednocześnie nie tworzy zasad pierwszeństwa¹⁰⁹, dlatego też trzy różne państwa: Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Libia, deklarowały prawo do jurysdykcji. Problem braku hierarchiczności podmiotów został rozpoznany podczas procesu właściwego¹¹⁰ przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS). W obliczu sporu, kto powinien osądzić sprawców, musiało dojść do mediacji, które zakończyły się wybraniem Holandii jako miejsca odbycia się procesu. Propozycja ta została złożona przez Libię, która z poparciem mediatorów z Południowej Afryki oraz Arabii Saudyjskiej zasugerowała przeprowadzenie go właśnie tam. Brytyjskie oraz amerykańskie władze przystąpiły na tę propozycję¹¹¹, przypuszczalnie, by zakończyć spór o jurysdykcję, który spowodował duże opóźnienie w przeprowadzeniu procesu.

Oskarżeni odpowiadali na podstawie prawa szkockiego, lecz zgodnie z bilateralną umową między Holandią a Wielką Brytanią zastosowanie miało również prawo holenderskie¹¹², a także przepisy Europejskiej konwencji praw człowieka, gwarantujące sprawiedliwy proces.

Pierwszy proces zakończył się wyrokiem o karze dożywotniego pozbawienia wolności dla Abdelbasseta Alego Mohmeda al-Megrahiego z rekomendacją

¹⁰⁷ UN Security Council Resolutions: 731 (1992), 748 (1992) and 883 (1993).

¹⁰⁸ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of the Netherlands concerning a Scottish trial in the Netherlands (with annexes). The Hague, 18 September 1998, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202062/v2062.pdf> [dostęp 17.06.2020]

¹⁰⁹ O.Y. Elgab, *The Hague as the Seat of the Lockerbie Trial: Some Constraints*, „The International Lawyer” 2000, t. 34, nr 1, s. 296.

¹¹⁰ „[...] the United Kingdom and the United States, no more than Libya, cannot claim any priority or exclusivity whatsoever for the purposes of prosecution. Libya is, therefore, fully entitled to demand that its right to prosecute the suspects be respected”, Verbatim record 1992/5, Oral Hearings on Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie Public sitting held on Saturday 28 March 1992, at 9 a.m., at the Peace Palace, Vice-President Oda presiding.

¹¹¹ O.Y. Elgab, *The Hague as the Seat...*, s. 298.

¹¹² P. Mendes de Leon, *Introduction...*, s. 507.

odbycia przynajmniej 20 lat kary przed możliwością warunkowego przedterminowego zwolnienia. Do wyroku złożono apelację na podstawie wystąpienia pomyłki sądowej (*miscarriage of justice*¹¹³), lecz nie została ona rozpatrzona przez szkocki sąd.

Do drugiej apelacji, pomimo ustalenia już terminu rozprawy, nie doszło w związku z problemami zdrowotnymi osądzonego, który chorował na nieuleczalnego raka prostaty. Prawo szkockie dopuszcza wcześniejsze zwolnienie więźnia zmagającego się ze śmiertelną chorobą, co stało się też w przypadku al-Megrahiego, który zmarł w 2012 r. w swoim domu w Libii. Do końca życia wierzył, że jest niewinny i został niesprawiedliwie oskarżony.

Po upływie ponad 30 lat od zamachu nad Lockerbie, 20 lat od rozpoczęcia procesu w Zeist, a także po śmierci al-Megrahiego coraz częściej pojawiają się głosy podważające sprawiedliwość postępowania sądowego. Scottish Criminal Cases Review Commission (SCCRC), powstała na podstawie aktu szkockiego parlamentu w 1999 r., przyznała w 2007 r., że rzeczywiście mogło dojść do pomyłki sądowej, która zaważyła na oddaleniu (pierwszej) apelacji. W ośmiusetstronicowym raporcie organizacja ujawniła nowe dowody, które mogą być okolicznościami łagodzącymi oraz obciążającymi¹¹⁴. Prace nad dokumentem trwały 4 lata, pomimo planowanych 12 miesięcy, co tylko świadczy o kompleksowości sprawy i możliwości wystąpienia *miscarriage of justice*.

Wiele osób związanych ze światem prawniczym, w tym znawcy prawa szkockiego, do tej pory wyraża wątpliwości związane z prawidłowym przebiegiem procesu oraz apelacji – czy tyczy się to dowodów, czy świadków (zwłaszcza głównego świadka Tony’ego Gauciego) oraz polityczności całego postępowania. Największe znaczenie w świetle tego rozdziału będzie jednak mieć kwestia, czy proces został przeprowadzony z poszanowaniem prowizji Europejskiej konwencji praw człowieka.

Prawo do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowane przez art. 6 tego dokumentu, zdaniem wielu ekspertów, w tym Hansa Köchlera¹¹⁵, nie zostało

¹¹³ Na podstawie prawa szkockiego jest to jedyna przesłanka do rozpatrzenia apelacji. W prawie szkockim nie istnieje definicja ustawowa tego pojęcia.

¹¹⁴ SCCRC News Release – *Abdelbaset Ali Mohmed Al Megrahi*, 28.06.2007, <https://web.archive.org/web/20110503204553/http://www.sccrc.org.uk/ViewFile.aspx?id=293> [dostęp 20.06.2020]: „Some of what we have discovered may imply innocence; some of what we have discovered may imply guilt. However, such matters are for a court to decide. The Commission is of the view, based upon our lengthy investigations, the new evidence we have found and other evidence which was not before the trial court that the applicant may have suffered a miscarriage of justice”.

¹¹⁵ Międzynarodowy obserwator Międzynarodowej Organizacji Postępu, nominowany przez Kofiego Annana, sekretarza generalnego ONZ, na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1192 (1998).

zagwarantowane na wielu płaszczyznach. Po pierwsze, wiele istotnych dla przebiegu procesu dowodów zostało wstrzymanych, a także utajnionych, do czego sąd się nie odniósł. Największą wątpliwość wzbudza to, że obrońcy Al-Megrahiego odwołali się do informacji zapewnionych przez niewymieniony z nazwy obcy rząd, przy czym treść informacji nie została nigdy ujawniona, a także nie dostarczono dokumentów potwierdzających ich prawdziwość. Jak zauważa Köchler w swoim raporcie, zastrzeganie się względami tajności nie zwalnia z poddania tych informacji dokładnej analizie, zważywszy, że sąd powinien przyrzeć się dowodom wszystkich stron, by zapewnić obiektywność wyroku. Podobnie w postępowaniu apelacyjnym nie odniesiono się do tego problemu.

Cechą charakterystyczną szkockiego prawa karnego jest skargowy model procesu – jego nieodzowną część stanowi równość stron, przy czym sąd nie odgrywa czynnej roli¹¹⁶. W sytuacji gdy jedna ze stron nie wykonuje swoich obowiązków, w tym nie domaga się, by sąd ocenił wstrzymane dowody¹¹⁷, dochodzi do braku równowagi sił, tak ważnej dla zapewnienia sprawiedliwego procesu w tym modelu. Köchler wyraził również wątpliwość co do zgodności całego modelu skargowego w prawie szkockim z Europejską konwencją praw człowieka¹¹⁸.

Po drugie, można przypuszczać, że na wyrok końcowy duży wpływ miało upolitycznienie procesu – dotyczy się to także postępowania apelacyjnego. Podczas postępowań na sali obecni byli przedstawiciele rządowi innych krajów, w tym po stronie zespołu oskarżenia, co negatywnie wpłynęło na przebieg sprawy, a także wprowadziło niepotrzebny element polityczny. Upolitycznienie przejawiało się też w aspekcie wstrzymywania dowodów, o czym wspomniano już wcześniej, jak również w długości aresztu, w którym przebywali podejrzani al-Megrahi oraz Fhimah. Oprócz prawie siedmioletniego aresztu domowego w Libii, podejrzani

¹¹⁶ A. Ringnalda, *Inquisitorial or adversarial? The role of the Scottish prosecutor and special defences*, „Utrecht Law Review” 2010, t. 6, nr 1, s. 121: „In adversarial systems, to the contrary, the state and its officials are mistrusted. Impartiality on the part of the state is not thought possible. A fair criminal trial demands that prosecution and defence are equal parties with equal powers and rights to investigate and present the case. This equality allows for a battle at trial, in which the charge and the evidence and witnesses are discussed and investigated in the open, in front of a judge or jury. It is thought that the truth can arise only by means of such a battle”.

¹¹⁷ Report on the appeal proceedings at the Scottish Court in the Netherlands (Lockerbie Court) in the case of Abdelbaset Ali Mohamed Al Megrahi v. H.M. Advocate by Professor Hans Köchler, international observer of the International Progress Organization nominated by UN Secretary-General Kofi Annan on the basis of Security Council resolution 1192 (1998) – pkt 11.

¹¹⁸ H. Köchler, J. Subler (red.), *The Lockerbie Trial: Documents Related to the I.P.O. Observer Mission*, International Progress Organization, Vienna 2002, s. 38–40.

przebywali w areszcie na terenie obozu Zeist od kwietnia 1999 r. do rozpoczęcia procesu w maju 2000 r.

Köchler słusznie zauważył, że prawidłowe postępowanie sądowe jest niemożliwe w sytuacji, gdy występują w nim interesy polityczne, a udział biorą przedstawiciele służb specjalnych. Służby specjalne, których działania opierają się na tajności, nigdy nie mogą dążyć do poszukiwania prawdy – sprawiedliwość oraz praworządność zbudowane są na zasadach przejrzystości, która w takich warunkach nie może zostać zagwarantowana¹¹⁹. Słuszna jest więc opinia, że upolitycznienie procesu miało wpływ na decyzje podejmowane przez sąd, a także ograniczyło ich wolność w zakresie swobodnego uznania sędziowskiego.

Atak terrorystyczny nad szkocką wioską Lockerbie budzi obecnie nie mniej-
sze kontrowersje niż w samym 1988 r. czy w 2001 r. podczas procesu oraz
apelacji. Do teraz wiele okoliczności nie zostało wyjaśnionych, coraz częściej
podważa się prawdziwość dowodów, które miały znaczący wpływ na wymiar
kary w wyroku, a głos zabierają też same rodziny ofiar. Na podstawie tych
wydarzeń zrealizowano wiele dokumentów, a także napisano wiele publikacji,
w tym prawniczych, w związku z wyjątkowością procesu. W kontekście kata-
strofy lotu Malaysia Airlines 17, która będzie przedmiotem następnego podroz-
działu, należy jednak zastanowić się nad tym, czy rzeczywiście proces między
Libią a Stanami Zjednoczonymi oraz Wielką Brytanią charakteryzował się pra-
widłowością i może stanowić punkt odniesienia dla przyszłych postępowań. Na
podstawie wcześniej wymienionych wad, takich jak problem upolitycznienia czy
utajniania dowodów, nie można jednak dojść do wniosku, że proces ten stanowił
przykład praworządności i sprawiedliwości, zwłaszcza w zakresie zapewnienia
al-Megrahiemu przestrzegania praw, które ma każdy na podstawie Europejskiej
konwencji praw człowieka.

Lot 17 Malaysia Airlines

Niecałe sześć lat minęło, odkąd samolot cywilny Malaysia Airlines podczas lotu
MH17 zestrzelony został przez pocisk ziemia-powietrze nad wschodnią Ukrainą.
Żadna z 298 osób znajdujących się na pokładzie lecącego z Amsterdamu do
Kuala Lumpur samolotu nie przeżyła.

Ukraina i wiele innych państw winą za tragedię MH17 obarczają rosyjskich
separatystów, a Holandia i Australia wydały oficjalne stanowiska, twierdząc, że

¹¹⁹ Report on and evaluation of the Lockerbie Trial... – pkt 3.

Rosja powinna ponieść odpowiedzialność za zestrzelenie lotu¹²⁰. W ONZ Malezja, Holandia, Ukraina, Belgia i Australia opowiedziały się za utworzeniem międzynarodowego trybunału, który miałby zbadać sprawę. Co ciekawe, Rosja skorzystała z prawa do weta podczas sesji Rady Bezpieczeństwa, skutecznie blokując dalsze kroki w tym kierunku, pomimo że 11 innych członków poparło projekt¹²¹. Rosja podjęła też próby zrzucenia odpowiedzialności na Ukrainę, wytykając, że przestrzeń powietrzna nad regionem pozostawała otwarta dla samolotów cywilnych, i bezpośrednio obwiniając ukraińskie władze lotnicze¹²². Posunęła się też nawet do zarzucania Ukrainie pośredniego zestrzelenia MH17, porównując incydent z przypadkowym zestrzeleniem rosyjskiego samolotu cywilnego na trasie z Tel Awiwu do Nowosybirsk w 2001 r.¹²³

Wskutek tych wydarzeń i chęci dalszej współpracy w celu przeprowadzenia dochodzenia, 7 sierpnia 2014 r. został powołany wspólny zespół dochodzeniowy (Joint Investigation Team, JIT) pod przewodnictwem holenderskiej prokuratury, składający się z organów śledczych z Holandii, Malezji, Australii, Belgii i Ukrainy¹²⁴. 5 lipca 2017 r. zespół dochodzeniowy postanowił, że procesy podejrzanych będą odbywać się w Holandii, zgodnie z tamtejszym prawem. Dodatkowo Holandia i Ukraina zawarły umowę umożliwiającą przeprowadzenie procesu w Holandii¹²⁵. Umowa ta definiuje holenderską jurysdykcję nad sprawą i postępowaniem karnym, zezwala na ekstradycję oskarżonych i przeprowadzenie procesu w formie wideokonferencji oraz na ewentualne przeniesienie i egzekwowanie wyroków więziennych w innym kraju¹²⁶. Zmieniono także ustawodawstwo

¹²⁰ *MH17: The Netherlands and Australia hold Russia responsible*, 25.05.2018, Government.nl, <https://www.government.nl/latest/news/2018/05/25/mh17-the-netherlands-and-australia-hold-russia-responsible> [dostęp: 19.06.2020].

¹²¹ *MH17 crash: Russia vetoes UN resolution for international tribunal*, BBC.com, <https://www.bbc.com/news/world-europe-33710088> [dostęp: 20.06.2020].

¹²² *Moscow calls for intl probe into Malaysia MH17 flight crash – Russia’s UN envoy*, RT.com, <https://rt.com/news/173972-churkin-malaysia-plane-un/> [dostęp: 20.06.2020].

¹²³ S.-D. Bachmann, *Malaysia Airlines Flight MH17: The Day Russia Became a State Sponsor of Terrorism*, „SSRN Electronic Journal” 2014.

¹²⁴ *Joint Investigation Team established*, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/Joint+Investigation+Team+established?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].

¹²⁵ *Decision about prosecution and trial in the Netherlands*, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/decision+prosecution+trial+Netherlands?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].

¹²⁶ *GoedkeuringVerdragmetOekraïneinzake internationale juridische samenwerkingmetbetrekking tot misdrijven die verband houdenmethetneerhalen van vlucht MH17*, EersteKamer.nl, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34915_goedkeuring_verdrag_met [dostęp: 20.06.2020].

w Holandii, aby umożliwić osądzenie podejrzanych właśnie w tym kraju. Nowe ustawy zostały zaakceptowane przez holenderski senat 10 lipca 2018 r.¹²⁷

We wrześniu 2016 r. międzynarodowy zespół śledczych stwierdził, że dowody wskazują, iż pocisk, którym zestrzelono samolot, był to tzw. Buk. Został sprowadzony z terytorium Rosji i wystrzelony z pola kontrolowanego przez wspieranych przez Rosjan separatystów¹²⁸. Podczas gdy rodziny zabitych w katastrofie z niecierpliwością czekają na wyniki procesu przeciwko 3 Rosjanom i Ukraincowi oskarżonym o zabójstwo 298 osób, który ruszył w marcu tego roku¹²⁹, również wobec Rosji i Ukrainy zostały wytoczone procesy sądowe.

Jeden pozew w sprawie lotu MH17, złożony w Niemczech, obwinia ukraiński rząd o to, że nie zamknął swojej przestrzeni powietrznej w czasie, gdy kraj był uwikłany w poważny i śmiertelny konflikt z rosyjskimi separatystami. Matka jednej z ofiar domaga się od ukraińskich władz 1 mln dolarów odszkodowania za zaniedbania i nieumyślne spowodowanie śmierci. Jej zespół prawny twierdzi, że pomimo zagrożeń dla pasażerów lotniczych Ukraina utrzymywała przestrzeń powietrzną otwartą, chcąc czerpać zyski z opłat za przeloty tranzytowe. W chwili katastrofy Ukraina zarabiała po kilka milionów dolarów miesięcznie z opłat wnoszonych za około 700 przelotów dziennie¹³⁰.

W 2016 r. i 2018 r. zaś 380 członków rodzin ofiar katastrofy złożyło pozwy¹³¹ przeciwko Rosji i prezydentowi Władimirowi Putinowi w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, argumentując, że rosyjskie działania naruszają prawo pasażerów do życia. Grupa 270 krewnych holenderskich ofiar przyłączyła się do roszczenia w maju 2018 r., po tym jak zespół badający sprawę stwierdził, że Rosja była w nią zamieszana¹³². Oba pozwy powołują się na art. 2 Europejskiej konwencji praw człowieka (prawo do życia), wskazując że Rosja, bezpośrednio lub pośrednio, ponosi odpowiedzialność za śmierć ofiar. Dodatkowo rodziny ofiar zarzucają, że Rosja nie wywiązała się z obowiązku przeprowadzenia skutecznego dochodzenia

¹²⁷ *New legislation*, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/new+legislation?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].

¹²⁸ *MH17 Ukraine plane crash: What we know*, BBC.com, <https://www.bbc.com/news/world-europe-28357880> [dostęp: 19.06.2020].

¹²⁹ *First hearing*, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/first-hearing?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].

¹³⁰ *Mother of MH17 plane crash victim sues Ukraine in European court*, UK.Reuters.com, <https://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-crash-germany/mother-of-mh17-plane-crash-victim-sues-ukraine-in-european-court-paper-idUKKCNOJE0QW20141130> [dostęp: 20.06.2020].

¹³¹ *Ayley and Others v. Russia oraz Angline and Others v. Russia*, COE.int, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192578> [dostęp: 20.06.2020].

¹³² *MH17 crash: Victims' families sue Putin and Russia*, BBC.com, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36350520> [dostęp: 20.06.2020].

w sprawie katastrofy oraz że nie współpracowała z innymi organami. Brak współpracy przy międzynarodowym dochodzeniu jest podciągany pod art. 3 (zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania). Niektóre rodziny zarzucają również złamanie art. 6 (prawo do rzetelnego procesu), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) i art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) konwencji. Rosja wielokrotnie zaprzeczała jakiegokolwiek udziałowi w niszczeniu samolotu¹³³. 3 kwietnia 2019 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka poinformował Rosję o złożonych wnioskach i wezwał do złożenia oświadczenia w odpowiedzi na przedstawione jej zarzuty. Rosja wydała oświadczenie 2 stycznia 2020 r., lecz jego treść nie została opublikowana¹³⁴.

Kolejna sprawa została założona w sądzie federalnym USA w lipcu 2015 r. w imieniu 18 rodzin ofiar katastrofy. W pozwie skierowanym przeciwko Malaysia Airlines i Igorowi Girkinowi, jednemu z Rosjan oskarżonych o bycie przywódcą separatystów, stwierdzono, że Malaysia Airlines umyślnie planowały trasy przelotów nad strefą konfliktu. Dodatkowo oskarżono rosyjski rząd o współudział w zestrzeleniu¹³⁵.

W lipcu 2016 r. Malaysia Airlines zostały pozwane w Malezji przez 15 rodzin pasażerów w dwóch osobnych sprawach, z których każda została wniesiona na podstawie konwencji montrealskiej. Rodziny twierdziły, że linie lotnicze powinny wybrać inną trasę. „Chodzi o to, że linie latały trasą, której nie mogły używać. Naraziły więc cały samolot, całą załogę i wszystkich pasażerów na niebezpieczeństwo”, powiedział Shailender Bhar, prawnik reprezentujący rodziny ofiar¹³⁶. Miesiąc wcześniej oddzielny pozew przeciwko linii lotniczej został wniesiony przez rodziny sześciu członków załogi¹³⁷.

Jak donosiły media, Malaysia Airlines zawarły porozumienie z rodzinami większości ofiar w 2016 r., dwa lata po zestrzeleniu ich samolotu. Veeru Mewa, prawnik reprezentujący rodziny holenderskich ofiar, wyjaśnił, że zgodnie z konwencją montrealską przewoźnik musi wypłacić do 130 tys. euro odszkodowania

¹³³ ECHR gives notification to Russia of cases brought by relatives of people killed in the downing of Malaysian Airlines flight MH-17, COE.int.

¹³⁴ MH17 trial: What you need to know, „Deutsche Welle”, <https://www.dw.com/en/mh17-trial-what-you-need-to-know/a-52681068> [dostęp: 20.06.2020].

¹³⁵ D. Millward, MH17: Russian separatist leader sued for \$900 million by crash victims, „The Telegraph”, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11742865/MH-17-Russian-separatist-leader-sued-for-900-million-by-crash-victims.html> [dostęp: 20.06.2020].

¹³⁶ Y. Tzu Ging, MH17 kin sue Malaysia Airlines, seek damages ahead of lawsuit deadline, „Malay Mail”, <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2016/07/15/mh17-kin-sue-malaysia-airlines-sue-damages-ahead-of-lawsuit-deadline/1162095> [dostęp: 20.06.2020].

¹³⁷ Malaysia Airlines sued by relatives of MH17 crew shot down over Ukraine, CBC.ca, <https://www.cbc.ca/news/world/missing-malaysia-plane-crew-lawsuit-1.3612177> [dostęp: 20.06.2020].

bez względu na okoliczności tragedii¹³⁸. W 2019 r. pięć rodzin australijskich ofiar zawarło pozasądową ugodę z malezyjskim przewoźnikiem¹³⁹. Reszta rozpoczętych spraw jest dalej w toku.

Na podstawie analizy postępowań w sprawach innych katastrof lotniczych, a także krajowego i międzynarodowego prawa lotniczego oraz informacji zawartych w raporcie Holenderskiej Komisji Bezpieczeństwa można stwierdzić, że trzy strony były odpowiedzialne za bezpieczeństwo osób przebywających na pokładzie lotu MH17: Ukraina, linie lotnicze Malaysia Airlines oraz Malezja.

Zgodnie z zapisami prawa krajowego i międzynarodowego Ukraina ma obowiązek chronić cudzoziemców legalnie przekraczających jej przestrzeń powietrzną, w związku z czym istnieje podstawa prawna pozwalająca na złożenie pozwu przeciwko temu państwu. Jednocześnie pozew cywilny przeciwko liniom lotniczym może być wniesiony w kilku państwach na podstawie zapisów konwencji chicagowskiej i montrealskiej. Jednakże sprawa przeciwko Malezji jako państwu, w którym siedzibę mają linie lotnicze Malaysia Airlines, może napotkać pewne przeszkody, ponieważ nie ma ona wyraźnego obowiązku prawnego przeprowadzania ocen ryzyka w odniesieniu do lotów krajowych linii lotniczych ani zapewnienia bezpieczeństwa proponowanych tras. W zależności od kraju organy rządowe są w różnym stopniu zaangażowane w wyznaczanie tras lotów krajowych linii lotniczych. Władze Malezji twierdzą, że nie mają prawnego obowiązku dostarczania liniom lotniczym jakichkolwiek informacji na temat bezpieczeństwa zagranicznej przestrzeni powietrznej. Jednocześnie zarówno Ukraina, jak i Rosja mogłyby w teorii zostać pociągnięte do odpowiedzialności zgodnie z doktryną odpowiedzialności państw za łamanie traktatów o lotnictwie cywilnym oraz innych międzynarodowych zobowiązań prawnych, a sprawa prowadzona byłaby wtedy przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS). Zgodnie z doktryną odpowiedzialności Holandia i/lub Malezja mogłyby wnieść sprawę do MTS, zarzucając Rosji i/lub Ukrainie naruszenie prawa międzynarodowego oraz krzywdzące działania w relacjach międzynarodowych¹⁴⁰.

¹³⁸ *Malaysia Airlines settles families' MH17 damages claims on two-year anniversary*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/18/malaysia-airlines-mh17-damages-claims-families-memorials> [dostęp: 20.06.2020].

¹³⁹ *Australian MH17 crash victims' kin reach settlement with airline*, „The Statesman” <https://www.thestatesman.com/world/australian-mh17-crash-victims-kin-reach-settlement-airline-1502770027.html> [dostęp: 20.06.2020].

¹⁴⁰ Public International Law & Policy Group, VU University Amsterdam, *Legal Remedies for Downing Flight MH17*, VU.nl, https://www.vu.nl/nl/Images/Legal_Remedies_for_Downing_Flight_MH17_tcm289-747125.pdf [dostęp: 20.06.2020].

Zakończenie

Zamach nad Lockerbie, zestrzelenie statku lotu 17 Malaysia Airlines oraz wydarzenia z 11 września 2001 r. stanowią świadectwo tego, jak ataki terrorystyczne wpływają na prawa człowieka – na różnych płaszczyznach, zważywszy na to, że prawa człowieka przysługują każdej jednostce w równym stopniu. Są to więc nie tylko prawa ofiar i ich rodzin, lecz także sprawców aktów terrorystycznych oraz osób, które mogą być podejrzewane o zamiar dokonania zamachu. Nieprzypadkowo zatem zdecydowano się tu na analizę właśnie tych trzech katastrof.

Każda z nich inaczej ukazuje oddziaływanie na ochronę praw człowieka, a także uświadamia, jak bezsilne jest prawo wobec takich zamachów. System utworzony przez obowiązujące akty prawne w zetknięciu z rzeczywistością boleśnie uczy, jak bardzo daleki od prawdy mógł być prawodawca. Nierzadko mówi się, że prawo lotnicze pisane jest krwią lotników, lecz prawdą jest, że ogromny wpływ na nie ma także śmierć pasażerów czy osób w żaden sposób niezwiązanych z żeglugą powietrzną, nieprzebywających na pokładzie statku.

W obliczu takich wydarzeń najważniejsze jest jednak, by stale wyciągać z nich wnioski i ulepszać środki mające na celu przeciwdziałanie atakom terrorystycznym, w tym rozwiązania prawne. Jednakże, tak jak same zamachy stanowią naruszenie praw człowieka, należy pamiętać, że zapewnianie ochrony uczestnikom ruchu lotniczego nie może być jednoznaczne z naruszaniem praw człowieka, które należą się sprawcom i osobom podejrzewanym o zamiar popełnienia takich czynów. Prawa człowieka stanowią kategorię uniwersalną, powszechną i niezbywalną – przysługują wszystkim, zarówno rodzinom ofiar zamachu lotu 17 Malaysia Airlines, Al-Meghariemu, jak i przetrzymywanym na podstawie Patriot Act.

Bibliografia

- 4 Jets Hijacked, „The New York Times” 7.09.1970, <https://www.nytimes.com/1970/09/07/archives/4-jets-hijacked-one-a-747-is-blown-up-arab-group-says-it-took.html> [dostęp: 12.06.2020].
- Abeyratne R., *Aviation Security Law*, Springer Science & Business Media, Berlin–Heidelberg 2010.
- ACLU, *New Documents Show This TSA Program Blamed for Profiling Is Unscientific and Unreliable – But Still It Continues*, 8.02.2017, ACLU.org, <https://www.aclu.org/blog/national-security/discriminatory-profiling/new-documents-show-tsa-program-blamed-profiling> [dostęp: 18.06.2020].

- American Civil Liberties Union (ACLU), *Bad Trip, Debunking the TSA's 'Behavior Detection' Program*, February 2017, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/dem17-tsa_detection_report-v02.pdf [dostęp: 18.06.2020].
- Amnesty International, *Raport Threat and Humiliation, Racial Profiling, Domestic Security, and Human Rights in the United States*, October 2004.
- Andreidakis S., *The European Convention on Human Rights, the EU and the UK: Confronting a Heresy: A Reply to Andrew Williams*, „European Journal of International Law” 2013, t. 24, nr 4, <https://doi.org/10.1093/ejil/cht063> [dostęp: 7.12.2020].
- Attack shows limits to airport security, BBC, 5.07.2002, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2096081.stm> [dostęp: 18.06.2020].
- Australian MH17 crash victims' kin reach settlement with airline, „The Statesman”, <https://www.thestatesman.com/world/australian-mh17-crash-victims-kin-reach-settlement-airline-1502770027.html> [dostęp: 20.06.2020].
- Avihai H., *Aviation Terrorism – Evolution, Motivation and Escalation*, VDM Verlag 2009.
- Bachmann S.-D., *Malaysia Airlines Flight MH17: The Day Russia Became a State Sponsor of Terrorism*, „SSRN Electronic Journal” 2014.
- Benjamin D., Simon S., *The Age of Sacred Terror: Radical Islam's War Against America*, Random House, New York 2003.
- Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, *Prawa człowieka, terroryzm i antyterroryzm*, Raport nr 32, lipiec 2008, <https://www.refworld.org/docid/48733ebc2.html> [dostęp: 11.06.2020].
- Burdzik R., Szymończyk M., *System bezpieczeństwa EDS w transporcie bagażu na lotniskach cywilnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Transport” 2012, z. 74.
- Database, AviationSafety.net, <https://aviation-safety.net/database/record.php?id=19580413-1> [dostęp: 12.06.2020].
- Database, AviationSafety.net, <https://aviation-safety.net/database/record.php?id=19790212-1> [dostęp: 17.06.2020].
- Decision about prosecution and trial in the Netherlands, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/decision+prosecution+trial+Netherlands?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].
- Dempsey P.S., *Aviation security: the role of law in the war against terrorism*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2002, t. 41, nr 3.
- ECHR gives notification to Russia of cases brought by relatives of people killed in the downing of Malaysian Airlines flight MH-17, COE.int.
- Elgab O.Y., *The Hague as the Seat of the Lockerbie Trial: Some Constraints*, „The International Lawyer” 2000, t. 34, nr 1.
- Elias B., *Airport and Aviation Security: U.S. Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*, CRC Press, Boca Raton 2009.

- Elias B., *Airport and Aviation Security. U.S. Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism*, „Journal of Strategic Security” 2011, t. 4, nr 2.
- European Commission, *Annual Analyses of the EU Air Transport Market 2016, Final Report*, March 2017, EC.Europa.eu, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016_eu_air_transport_industry_analyses_report.pdf [dostęp: 17.06.2020].
- First hearing*, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/first-hearing?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].
- Fortońska A., Środki umożliwiające zwalczanie terroryzmu lotniczego, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, nr 4.
- Goedkeuring Verdrag met Oekraïne inzake internationale juridische samenwerking met betrekking tot misdrijven die verband houden met het neerhalen van vlucht MH17, EersteKamer.nl, https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34915_goedkeuring_verdrag_met [dostęp: 20.06.2020].
- Harrison J., *International Aviation and Terrorism. Evolving Threat, Evolving Security*, Routledge, New York 2009.
- Historia a prawa człowieka – podręcznik*, Ośrodek Karta, Warszawa 2013, <https://www.uprzedzuprzedzenia.org/wp-content/uploads/2015/08/Podr%C4%99cznik-Prawa-Cz%C5%82owieka-a-Historia1.pdf> [dostęp 20.06.2020].
- Jewish Telegraphic Agency, *West German Government Condemns Arab Terrorist Attack on El Al Airline*, 12.02.1970, JTA.org, <https://www.jta.org/1970/02/12/archive/west-german-government-condemns-arab-terrorist-attack-on-el-al-airline> [dostęp: 16.06.2020].
- Joint Investigation Team established*, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/Joint+Investigation+Team+established?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].
- Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, „Homines Hominibus” 2009, nr 1(5).
- Karolczak K., *Encyklopedia terroryzmu*, Spółdzielcza Agencja Reklamowa, Warszawa 1995.
- Köchler H., Subler J. (red.), *The Lockerbie Trial: Documents Related to the I.P.O. Observer Mission*, International Progress Organization, Vienna 2002.
- Kostidis M., *Turkish tourism sector expects \$30 billion loss in revenue*, Independent Balkan News Agency 18.08.2017, <https://balkan.eu.com/turkish-tourism-sector-expects-30-billion-loss-in-revenue/> [dostęp: 17.06.2020].
- Malaysia Airlines settles families' MH17 damages claims on two-year anniversary*, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/18/malaysia-airlines-mh17-damages-claims-families-memorials> [dostęp: 20.06.2020].
- Malaysia Airlines sued by relatives of MH17 crew shot down over Ukraine*, CBC.ca, <https://www.cbc.ca/news/world/missing-malaysia-plane-crew-lawsuit-1.3612177> [dostęp: 20.06.2020].

- Mankiewicz R.H., *The 1970 Hague Convention*, „Journal of Air Law and Commerce” 1971, t. 37, nr 2, <https://scholar.smu.edu/jalc/vol37/iss2/6> [dostęp: 20.06.2020].
- Marcinko M., *The Evolution of UN Anti-Terrorist Conventions towards the Universal Treaty-Based Model of Combating*, „Groningen Journal of International Law” 2018, t. 6(1).
- Marcinko M., *Wybrane aspekty walki z terroryzmem w prawie międzynarodowym*, „Forum Europejskie” 2012.
- Max Planck Encyclopedias of International Law, 2007, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e810?rsk=9SnbRn&result=1&prd=MPIL> [dostęp: 10.06.2020].
- Mendes de Leon P., *Introduction to Air Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2017.
- MH17 crash: Russia vetoes UN resolution for international tribunal, BBC.com, <https://www.bbc.com/news/world-europe-33710088> [dostęp: 20.06.2020].
- MH17 crash: Victims’ families sue Putin and Russia, BBC.com, <https://www.bbc.com/news/world-europe-36350520> [dostęp: 20.06.2020].
- MH17: The Netherlands and Australia hold Russia responsible, 25.05.2018, Government.nl, <https://www.government.nl/latest/news/2018/05/25/mh17-the-netherlands-and-australia-hold-russia-responsible> [dostęp: 19.06.2020].
- MH17 trial: What you need to know, „Deutsche Welle”, <https://www.dw.com/en/mh17-trial-what-you-need-to-know/a-52681068> [dostęp: 20.06.2020].
- MH17 Ukraine plane crash: What we know, BBC.com, <https://www.bbc.com/news/world-europe-28357880> [dostęp: 19.06.2020].
- Milde M., *International Air Law and ICAO*, Eleven International Publishing, Utrecht 2008.
- Millward D., *MH17: Russian separatist leader sued for \$900 million by crash victims*, „The Telegraph”, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11742865/MH-17-Russian-separatist-leader-sued-for-900-million-by-crash-victims.html> [dostęp: 20.06.2020].
- Montague Z., Rosen K.R., Williams T.R., *Recent Terrorist Attacks in Turkey*, „The New York Times” 31.12.2016, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/12/31/world/europe/turkey-recent-attacks.html> [dostęp: 17.06.2020].
- Moscow calls for intl probe into Malaysia MH17 flight crash – Russia’s UN envoy, RT.com, <https://rt.com/news/173972-churkin-malaysia-plane-un/> [dostęp: 20.06.2020].
- Mother of MH17 plane crash victim sues Ukraine in European court, UK.Reuters.com, <https://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-crash-germany/mother-of-mh17-plane-crash-victim-sues-ukraine-in-european-court-paper-idUKKCNOJE0QW20141130> [dostęp: 20.06.2020].
- New legislation, CourtMH17.com, <https://www.courtmh17.com/en/timeline/timeline-articles/new+legislation?referrer=3f920eb7-ba11-443e-8836-29d596ba61b0> [dostęp: 20.06.2020].

- Nowak M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, wyd. 2, Kehl, Engel 2005.
- Osiatyński W., *Wprowadzenie do praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenie-DoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 20.06.2020].
- Oxford Public International Law, 2008, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e758> [dostęp: 20.06.2020].
- Özbek T., *Turkish Airlines parks 30 planes as demand decreases amid economic slowdown, security concerns*, „Hürriyet Daily News” 7.11.2016, <https://www.hurriyet-dailynews.com/turkish-airlines-parks-30-planes-as-demand-decreases-amid-economic-slowdown-security-concerns-105833> [dostęp: 17.06.2020].
- Pianin E., Edsall T.B., *Civil Liberties Debate Revived Amid Efforts to Fight Terrorism*, „Washington Post” 14.09.2001.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki oraz ich sądowa ochrona*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Plis J., *Wprowadzenie do problematyki koncepcji praw człowieka trzeciej generacji Karela Vasaka*, „Ius et Administratio” 2014, nr 1.
- Public International Law & Policy Group, VU University Amsterdam, *Legal Remedies for Downing Flight MH17*, VU.nl, https://www.vu.nl/nl/Images/Legal_Remedies_for_Downing_Flight_MH17_tcm289-747125.pdf [dostęp: 20.06.2020].
- Rainey B. i in., *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2017.
- Rajchel J., *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Wydawnictwo Lotniczej Akademii Wojskowej, Dęblin 2010.
- Ringnalda A., *Inquisitorial or adversarial? The role of the Scottish prosecutor and special defences*, „Utrecht Law Review” 2010, t. 6, nr 1.
- Rumerman J., *Aviation Security*, https://centennialofflight.net/essay/Government_Role/security/POL18.htm [dostęp: 11.06.2020].
- SCCRC News Release – *Abdelabset Ali Mohamed Al Megrahi*, 28.06.2007, <https://web.archive.org/web/20110503204553/http://www.sccrc.org.uk/ViewFile.aspx?id=293> [dostęp 20.06.2020].
- Scharf M.P., *A Preview of the Lockerbie Case*, „ASIL Insights” 2000, t. 5, nr 5, <https://www.asil.org/insights/volume/5/issue/5/preview-lockerbie-case> [dostęp: 20.06.2020].
- Schiavo M.F., *A Chronology of Attacks against Civil Aviation*, [w:] A.R. Thomas (red.), *Aviation Security Management*, t. 1, Westport, Praeger 2008.
- Shulman M.R., *The Four Freedoms: good neighbors make good law and good policy in a time of insecurity*, „Fordham Law Review” 2008, t. 77, nr 2, <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4389&context=flr> [dostęp: 10.06.2020].

- Shoham Y., *The wings of terror*, „Israeli Air Force Magazine”, <https://www.iaf.org.il/5642-37791-en/IAF.aspx> [dostęp: 12.06.2020].
- Siegel L., *Criminology*, Cengage Learning, Australia 2008.
- Siggins P., *Racial Profiling in an Age of Terrorism*, Markkula Center for Applied Ethics at Santa Clara University, <https://www.scu.edu/ethics/focus-areas/more/resources/racial-profiling-in-an-age-of-terrorism/> [dostęp: 18.06.2020].
- Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2003, <https://plato.stanford.edu/entries/rights-human/> [dostęp: 20.06.2020].
- Tagliabue J., *Airport Terrorists Kill 13 and Wound 113 at Israeli Counters in Rome and Vienna*, „The New York Times”, 28.12.1985, <https://www.nytimes.com/1985/12/28/world/airport-terrorists-kill-13-and-wound-113-at-israeli-counters-in-rome-and-vienna.html> [dostęp: 16.06.2020].
- Transcript of President Franklin Roosevelt's Annual Message (Four Freedoms) to Congress (1941)*, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=70&page=transcript> [dostęp: 10.06.2020].
- Transport Security Administration, *Federal Air Marshal Service, Female Suicide Bombers*, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/Office-of-Law-Enforcement-Federal-Air-Marshall-Service-Female-Suicide-Bombers.pdf#page=2 [dostęp: 18.06.2020].
- TSA LINC Message, 6.10.2008, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/October-6-2009-LINC-Message-007409-007411.pdf [dostęp: 18.06.2020].
- Turkey's tourism revenue falls 29.7 pct in 2016 amid sharp plunge in arrivals*, „Hürriyet Daily News” 31.01.2017, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-tourism-revenue-falls-297-pct-in-2016-amid-sharp-plunge-in-arrivals-109160> [dostęp: 17.06.2020].
- Tzu Ging Y., *MH17 kin sue Malaysia Airlines, seek damages ahead of lawsuit deadline*, „Malay Mail”, <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2016/07/15/mh17-kin-sue-malaysia-airlines-sue-damages-ahead-of-lawsuit-deadline/1162095> [dostęp: 20.06.2020].
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, Epic.org, <https://epic.org/privacy/terrorism/hr3162.pdf> [dostęp: 18.06.2020].
- Vrij A., Mann S., *Detecting Deception: The Benefit of Looking at a Combination of Behavioral, Auditory and Speech Content Related Cues in a Systematic Manner*, „Group Decision and Negotiation” 2004, t. 13, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/2004-Group-Decision-and-Negotiation-Detecting-Deception.pdf#page=2 [dostęp: 18.06.2020].
- Witkowski P., *Pojęcie terroryzmu. Cele i metody działań terrorystycznych*, [w:] *Ochrona osób i mienia. Vademecum*, Wydawnictwo Policealnej Szkoły Detektywów i Pracowników Ochrony O'Chikara, Lublin 2000.

- Wolniak R., *Aviation Terrorism and Its Impact on the Aviation Industry*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska” 2019, z. 134, s. 296–304.
- Yoma Y., *Turkish Airlines plans revival after financial loss in 2016*, „Aerotime Hub” 15.03.2017, <https://www.aerotime.aero/yulius.yoma/17673-turkish-airlines-plans-revival-after-financial-loss-in-2016> [dostęp: 17.06.2020].
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Żylicz M., *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 20.

ROZDZIAŁ III

BEZPIECZEŃSTWO LOTNICTWA CYWILNEGO WOBEC ZAGROŻENIA TERRORYZMEM

ANNA CHOCHOWSKA

 0000-0002-4146-9951

KRZYSZTOF CHOCHOWSKI

 0000-0003-3198-9619

Wstęp

Jedną z wiodących potrzeb człowieka jest potrzeba bezpieczeństwa. Zgodnie z modelem Abrahama Masłowa jest ona podstawową ludzką potrzebą, której spełnienie warunkuje możliwość osiągnięcia i realizacji potrzeb wyższego rzędu, takich jak np. przynależności, szacunku, uznania czy też samorealizacji. Poczucie bezpieczeństwa wiąże się zatem z możliwością niezakłóconego rozwoju, a zapewnienie tego stanu stanowi jedno z najistotniejszych zadań współczesnych państw. Kwestia bezpieczeństwa dotyczy różnych dziedzin życia społecznego, ma także duże znaczenie w transporcie drogowym, wodnym czy powietrznym. Dokonujący się obecnie postęp cywilizacyjny oraz potrzeba szybkiego przemieszczania się ludzi w przeróżne zakątki świata w stosunkowo krótkim czasie znajdują odzwierciedlenie w dynamicznie rozwijającym się lotnictwie cywilnym i coraz powszechniejszym, wręcz masowym korzystaniu z tej formy komunikacji.

Ów dynamiczny rozwój musi jednak odbywać się zgodnie z ustalonymi regułami i wzorcami, by zadośćuczynić wymogom bezpiecznego przewozu towarów, a w szczególności pasażerów. Niedostatki w tym zakresie mogą doprowadzić do szeregu tragicznych zdarzeń w postaci np. wypadków czy katastrof lotniczych. Kwestia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego jest kluczowa. Niestety początek XXI w. wykazał, iż właśnie ono może być niezwykle podatne na zamachy terrorystyczne.

Analiza wydarzeń z 11 września 2001 r. jednoznacznie pokazała, że istnieją znaczące deficyty w kwestii zabezpieczenia lotnictwa cywilnego przed zamachami terrorystycznymi. Wówczas to 19 terrorystów Al-Kaidy przejęło kontrolę nad 4 samolotami pasażerskimi, a następnie z ich pomocą zaatakowano wieże World Trade Center oraz Pentagon. Celem czwartego porwanego samolotu miał być prawdopodobnie Biały Dom lub Kapitol. W tej serii zamachów zginęło 2973 osoby,

w tym 6 Polaków, a 26 osób nadal jest oficjalnie uznawanych za zaginione. Do bilansu ofiar należy dodać ponad 300 funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa i ratunkowych. Zginęło także wszystkich 19 porywaczy.

Niedostatki w zakresie bezpieczeństwa w powyższej materii występować mogą zarówno w sferze normatywnej, jak również w obszarze kultury organizacyjnej podmiotów predestynowanych do stania na straży bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Nie powinno zatem budzić zdziwienia, że polski ustawodawca ustanowił szereg aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie lotnictwa cywilnego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹, ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej², a także te, które dotyczą przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu (ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o ABW i AW³, ustawa „kontrterrorystyczna” z dnia 10 czerwca 2016 r.⁴). Ponadto Rzeczpospolita Polska, jako państwo członkowskie UE, stosuje normy prawa unijnego, które regulują kwestie związane z bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego. Istotny jest również fakt, że Polska ratyfikowała konwencję chicagowską poświęconą lotnictwu cywilnemu.

Jak zatem widać, istnieją regulacje dotyczące lotnictwa cywilnego, które zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio wpływają na bezpieczeństwo tej formy komunikacji, także w kontekście zagrożenia terrorystycznego. Bogactwo regulacji prawnych może jednak niekiedy być przeszkodą w zapewnieniu bezpieczeństwa lotnictwu cywilnemu. W szczególności taka sytuacja może zaistnieć, gdy organy nadzorcze nie dysponują stosowną wiedzą i umiejętnościami, by prawidłowo je odczytać i dokonać właściwej wykładni. Ponadto utrudnieniem może być brak woli współpracy czy współdziałania z innymi podmiotami, które tworzą sieć bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia przy podejmowaniu działań kontrterrorystycznych w razie wystąpienia zamachu. Błędy mogą przynieść dotkliwe skutki, włącznie ze śmiercią niewinnych osób. Do istotnych barier utrudniających zapewnienie bezpieczeństwa można też dodać brak klarowności istniejących regulacji prawnych, co może negatywnie przekładać się na sprawność funkcjonowania organów, których kompetencje obejmują obszar bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego oraz przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Brak spójności działań tych organów jest jednym z kardynalnych błędów, których popełnienia należy z całą stanowczością unikać. Terrorysty wyszukują wręcz takie „okienka” w systemie bezpieczeństwa,

¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1970.

² T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1967.

³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 27.

⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 796.

na styku kompetencji różnych organów, by móc łatwiej przez nie przeniknąć i dokonać zamachu.

Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie istniejącego stanu prawnego w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w kontekście zagrożenia terrorystycznego, poddanie go krytycznej analizie i sformułowanie wniosków na przyszłość, których realizacja może przyczynić się do zwiększenia sprawności organów i innych podmiotów dbających o to, by świat stał się wolny od terroryzmu, który można określić jako dżumę XXI w.

Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego jako przejaw bezpieczeństwa publicznego

Wśród wielu różnorodnych zadań państwa, na które wskazuje doktryna prawa, jako jedno z najistotniejszych jawi się zaspokojenie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa. Przejawia się to przede wszystkim w realizacji następujących funkcji:

- obronno-przymusowej, która koncentruje się na zagwarantowaniu bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym
- organizatorskiej, polegającej na stworzeniu takich regulacji prawnych, które uniemożliwią powstanie zagrożeń, zminimalizują ich ilość bądź przynajmniej ograniczą ich niepożądane skutki.

Należy zatem uznać, że to właśnie państwo, jako organizacja regulująca stosunki społeczne, zobligowane jest do tego, by stworzyć reguły prawne i rozwiązania instytucjonalne gwarantujące bezpieczne życie jednostki w społeczeństwie we wszystkich jego obszarach. Deficyty w tym zakresie mogą zaburzyć realizację wyżej wskazanych funkcji państwa, a tym samym przyczynić się do obniżenia poziomu bezpieczeństwa jednostki. W tym miejscu należy zaznaczyć, że realizacja funkcji organizatorskiej państwa wiąże się m.in. z zapewnieniem bezpieczeństwa w obszarze lotnictwa cywilnego. Jak bowiem podkreśla Waldemar Kitler, „Nie ma praktycznie żadnych istotnych przejawów działalności państwa, aktywności społecznej i działalności gospodarczej, z którymi nie byłoby związane bezpieczeństwo, i które nie byłyby z nim związane, a co za tym idzie – nie ma takiego obszaru działalności organów państwa, w tym władzy publicznej organizującej tę działalność, który nie wiązałby się z gwarantowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa”⁵. Zapewnienie współczesnemu człowiekowi bezpieczeństwa należy

⁵ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 191–192.

zatem uznać za niezwykle istotne, a wręcz priorytetowe zadanie państwa, które oczywiście winno działać przy pomocy dobrze zorganizowanej administracji (a w szczególności tego jej podsystemu, który określany jest mianem administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego).

Osiągnięcie stanu bezpieczeństwa nie jest jednak zadaniem łatwym. Wynika to z wielu różnych powodów. Jednym z nich jest niejednoznaczność samego pojęcia „bezpieczeństwo” i bałagan terminologiczny z tym związany, co niestety znajduje odzwierciedlenie w wielu aktach normatywnych. Możemy bowiem mówić np. o bezpieczeństwie: publicznym, energetycznym, wewnętrznym, międzynarodowym czy wreszcie bezpieczeństwie lotnictwa cywilnego⁶. Kierując się definicją słownikową, bezpieczeństwo uznać można stan braku zagrożenia, stan spokoju⁷. Jak trafnie podnosi Andrzej Pakuła, bezpieczeństwo odnosi się do wszystkich sfer życia człowieka i jest łączone z zagrożeniem, może mieć ono wyraz tak indywidualny, jak i ponadindywidualny⁸. Analizując pojęcie bezpieczeństwa, należy wskazać, że można je rozumieć zarówno w ujęciu negatywnym, jak i pozytywnym. Donat Jerzy Mierzejewski wskazuje, że bezpieczeństwo w znaczeniu negatywnym to nic innego jak brak zagrożeń, natomiast w pozytywnym pojmowane jest jako kształtowanie pewności przetrwania⁹.

Po zarysowaniu sensu pojęcia „bezpieczeństwo” konieczne jest odniesienie się do jego skonkretyzowanej postaci, tj. bezpieczeństwa publicznego. Regulacje prawne odnoszące się do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego są bowiem nośnikiem norm mających charakter publiczny, a zatem siłą rzeczy będą wchodzić w zakres pojęciowy bezpieczeństwa publicznego. W języku polskim słowo „publiczny” oznacza, że coś dotyczy ogółu ludzi, służy ogółowi, dostępne jest dla wszystkich¹⁰. Z kolei *Uniwersalny słownik języka polskiego* definiuje pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla

⁶ K. Chochowski, *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej w świetle ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, [w:] W. Lis (red.), *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 199.

⁷ E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 46.

⁸ A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia, Wrocław 2009, s. 29–30.

⁹ D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – początek XXI wieku*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica, Piła 2006, s. 8.

¹⁰ E. Sobol (red.), *Mały słownik języka polskiego...*, s. 813.

ładu prawnego, jak również ochronę ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa¹¹.

Zagadnienie bezpieczeństwa publicznego jest przedmiotem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego¹². Eugeniusz Smoktunowicz definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli oraz ustrój państwowy i majątek ogólnonarodowy”¹³. Z kolei Stanisław Pieprzny stoi na stanowisku, że „bezpieczeństwo ludzi i bezpieczeństwo publiczne jest takim stanem istniejącym w państwie, granice którego zakreślają przepisy prawa, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z którego miałyby pochodzić”¹⁴. Natomiast Marek Lisiecki definiuje bezpieczeństwo publiczne jako „nienaruszalność obiektywnego porządku prawnego, subiektywnych praw i dóbr prawnych osób, urządzeń i instytucji państwa oraz innych organów władzy”¹⁵.

W związku z powyższym należy dojść do wniosku, że bezpieczeństwo publiczne to stan, w którym ogół społeczeństwa danego państwa jest wolny od niebezpieczeństw, bez względu na źródło ich pochodzenia, zaś istniejący porządek prawny doznaje ochrony przed naruszeniami¹⁶. W ramach tego pojęcia odnajdujemy zarówno bezpieczeństwo obywateli, jak również bezpieczeństwo

¹¹ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 234.

¹² Patrz: np. W. Czapieński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19, s. 678, cyt. za: S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 33; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego, Wilno 1939, s. 46, cyt. za: K. Sławik, *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 17; E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1980, s. 80; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 442; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, s. 32; C. Marcinkowski, *Bezpieczeństwo publiczne a projektowanie bezpiecznych przestrzeni*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej wobec globalnych zagrożeń. The EU's Security Management Towards Global Threats*, Józefów 2008, s. 67.

¹³ E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny...*, s. 80.

¹⁴ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego...*, s. 32.

¹⁵ M. Lisiecki, *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 82.

¹⁶ K. Chochowski, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro publiczne*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 269.

państwa, na co zwraca uwagę Lech Mażewski¹⁷. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w nauce prawa ma więc charakter niedookreślony, w związku z czym to na organach administracji publicznej ciąży obowiązek ustalenia jego treści, co jest o tyle trudne, że ustawodawca dość intuicyjnie nim się posługuje, wprowadzając obok niego szereg innych pojęć zbliżonych znaczeniowo, np. pojęcie porządku publicznego¹⁸.

Bezpieczeństwo publiczne jest zatem związane z życiem jednostki, obejmuje wszystkie obszary funkcjonowania człowieka i determinuje warunki jego egzystencji i możliwości rozwoju¹⁹. Naturalne jest więc, że dotyczy również obszaru lotnictwa cywilnego.

W tym miejscu należy dokonać próby zdefiniowania bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym jako składowej szerszego pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”. Niewątpliwie zaprezentowane powyżej rozważania można odnieść do bezpieczeństwa w komunikacji lotniczej. Najogólniej ujmując, bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wiąże się z brakiem poczucia zagrożenia u osób korzystających z tego rodzaju środka transportu, przebywających w portach lotniczych bądź w pobliżu samolotów, jak również tych, które w jakikolwiek sposób mogłyby ucierpieć w związku z odbywającym się ruchem lotniczym²⁰. Oczywiście z tak pojmowanym bezpieczeństwem wiąże się szereg aspektów związanych z zapewnieniem możliwości niezakłóconego przemieszczania się ludzi, zwierząt czy towarów drogą powietrzną. Jedną z podstawowych kategorii w lotnictwie cywilnym – jak podkreśla Grzegorz Zajac – jest bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Jego zdaniem od sprawnego i efektywnego funkcjonowania ruchu lotniczego zależy bezpieczeństwo zarówno samych użytkowników i środowiska lotniczego,

¹⁷ L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 22.

¹⁸ K. Chochowski, *Administracja publiczna w województwie wobec zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] A. Borodo (red.), *Samorząd województwa. Współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 140. Na kwestię tę zwraca również uwagę m.in. W. Fehler, zdaniem którego: „Pojęcia bezpieczeństwa publicznego i porządek publiczny często łączone są w jeden termin bezpieczeństwo i porządek publiczny. Pamiętając, że porządek publiczny w niektórych swych przejawach jest wpisany w ramy bezpieczeństwa publicznego, należy zdecydowanie podkreślić, że stosowanie przywołanej powyżej zbitki pojęciowej jest ze względu na wyraźnie wyodrębnione desygnaty obu pojęć nieuzasadnione”. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Arte, Warszawa 2012, s. 37.

¹⁹ K. Chochowski, *Bezpieczeństwo publiczne...*, s. 275.

²⁰ Na różne rodzaje zagrożeń dla lotnictwa cywilnego zwraca uwagę m.in. A. Śliwińska, dokonując ich podziału na dwie podstawowe kategorie, tj. zagrożenia militarne oraz zagrożenia niemilitarne. A. Śliwińska, *Zagrożenia dla lotnictwa cywilnego*, „De Securitate et Defensione” 2018, nr 4, s. 207 i n.

jak i całego państwa i jego społeczeństwa²¹. Jednocześnie autor ten definiuje pojęcie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, wskazując, iż terminem tym należy objąć „zbiór wszystkich norm, środków i mechanizmów podjętych przez podmioty odpowiedzialne za utrzymanie najwyższych standardów w lotnictwie cywilnym”²², gdyż tylko: „Sprawne działanie służb ruchu lotniczego gwarantuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa ruchu lotniczego”²³.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dwie składowe pojęcia bezpieczeństwa w lotnictwie, sprowadzające się do następujących obszarów: oddziaływania i działania²⁴. W pierwszym znaczeniu wskazuje się na czynniki, które mogą wpływać niekorzystnie na bezpieczeństwo. Z kolei działania mają na celu wyeliminowanie zagrożeń. Jednocześnie podkreśla się, że bezpieczeństwo lotnicze dotyczy zarówno obsługi ruchu statków powietrznych, jak również ochrony lotniska. Obsługa ruchu lotniczego to przede wszystkim konieczność zabezpieczenia startów oraz lądowań, parkowania samolotów oraz obsługi naziemnej lotów. Ochrona lotniska obejmuje natomiast następujące elementy: obsługę ruchu pasażerskiego i towarowego, odprawę biletowo-bagażową i paszportowo-celną, kontrolę bezpieczeństwa bagażu i pasażerów, wejście na pokład i załadunek samolotu itd.²⁵

W doktrynie anglojęzycznej podkreślane są dwa różne znaczenia pojęcia bezpieczeństwa ruchu lotniczego: *safety* (bezpieczeństwo) oraz *security* (ochrona lotnictwa). Pojęcia te mają różny kontekst i nie można ich utożsamiać. *Safety* dotyczy reguł obejmujących produkcję i użytkowanie samolotów, zaś *security* to zespół ram prawno-organizacyjnych oraz operacyjno-technicznych związanych z zapobieganiem nielegalnym atakom na lotnictwo cywilne. Jednocześnie zwraca się uwagę, że zarówno bezpieczeństwo, jak i ochrona lotnictwa muszą charakteryzować się kompatybilnością, gdyż oba te aspekty wpływają na siebie i wspólnie pozwalają zagwarantować optymalny poziom zabezpieczenia przed niepożądanymi zjawiskami (zagrożeniami)²⁶.

²¹ G. Zając, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym* (rozdział III), [w:] J. Sztucki, M. Gąsior, G. Zając, M. Szczelina, *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego. Skrypt dydaktyczny*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2011, s. 95, http://www.dsw.edu.pl/fileadmin/user_upload/wydawnictwo/RBM_skrypt/skrypt-lot_2.pdf [dostęp: 10.11.2019].

²² Tamże.

²³ Tamże.

²⁴ Z. Grzywna, A. Limański, I. Drabik, *Zarządzanie bezpieczeństwem w portach lotniczych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 118, s. 184.

²⁵ Tamże.

²⁶ Zob. K. Sikora, K. Fiszer, *Metody i środki ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na przykładzie portu lotniczego Wrocław Strachowice*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2013, nr 4, s. 50.

Jak widać, zapewnienie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, z uwagi na wieloaspektowość tego zagadnienia, jest zadaniem niezwykle trudnym. Z tego też powodu wymaga podjęcia szeregu różnorodnych działań, poczynając od konieczności stworzenia spójnego prawodawstwa, poprzez stworzenie skutecznych mechanizmów, instrumentów, w tym procedur, pozwalających eliminować pojawiające się zagrożenia, kończąc na działaniach o charakterze informacyjnym na temat różnego rodzaju czynników ryzyka, które mogą wystąpić w tym obszarze.

Terroryzm jako jedno ze współczesnych zagrożeń w lotnictwie cywilnym

Obecnie jednym z najistotniejszych zagrożeń występujących w ruchu lotniczym jest niewątpliwie terroryzm. Pojęcie to niestety nie jest w doktrynie jednoznacznie definiowane. Można wskazać wiele różnorodnych określeń tego zjawiska. Najogólniej mówiąc, terroryzm wiąże się z wywołaniem strachu, przerażenia czy wręcz grozy i jest ukierunkowany na wymuszenie określonych zachowań, często mających charakter polityczny²⁷. Marek Madej definiuje terroryzm jako służącą realizacji określonego programu politycznego przemoc lub groźbę jej użycia ze strony podmiotów niepaństwowych, która ma wzbudzić strach w grupie szerszej niż bezpośrednio atakowana i przez taką presję skłonić poddawane jej rządy do ustępstw lub też doprowadzić do zniszczenia dotychczasowego porządku politycznego²⁸. Z kolei dla Sebastiana Wojciechowskiego terroryzm oznacza różnie umotywowaną i realizowaną z naruszeniem istniejącego porządku prawnego formę przemocy polityczno-społecznej (lub groźbę jej użycia), podjętą przez pojedyncze osoby lub grupy osób, skutkującą wywołaniem strat fizycznych, psychicznych czy materialnych, a przeprowadzoną za pomocą różnorodnych środków i metod działania²⁹. Jednocześnie autor ten podkreśla, że owa przemoc „jest wymierzona w cel czy cele bezpośrednie (np. osoby reprezentujące dane

²⁷ Szerzej patrz np.: D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo współczesnych państw...*, s. 115 i n.; T.R. Aleksandrowicz, S. Kulczyński, H. Bobińska, *Zjawisko współczesnego terroryzmu*, [w:] K. Jałoszynski (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013, s. 16 i n.; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007, s. 131 i n.; B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 48 i n.

²⁸ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne...*, s. 134.

²⁹ S. Wojciechowski, *Zagrożenie terroryzmem w XXI wieku – analiza wybranych determinantów*, „Archiwum Kryminologii” 2016, t. 38, s. 31.

państwo) lub cel czy cele pośrednie, za pomocą których sprawca lub sprawcy chcą osiągnąć finalny efekt”³⁰.

Terroryzm jest więc złem, które zmierza do wywołania strachu przed nieuzasadnioną utratą najważniejszych dla człowieka wartości, szczególnie życia lub zdrowia. Stanowi ono rodzaj niebezpieczeństwa, które może pojawić się w najbardziej niespodziewanym momencie i spowodować ogromne straty zarówno osobowe, jak i materialne. Teza ta koresponduje z poglądami Krzysztofa Liedela, który zauważa, że „Działalność terrorystyczna stanowi zagrożenie nie tylko dla życia i mienia poszczególnych jednostek, lecz jest problemem współczesnego świata. Zagrozić może zarówno porządkowi społecznemu, jak i łaadowi międzynarodowemu, a przy zastosowaniu środków masowej zagłady nawet przetrwaniu gatunku ludzkiego”³¹.

Warto podkreślić, że częstokroć stosuje się wymiennie pojęcia terroryzmu i terroru, co nie jest właściwe. Są to pojęcia ściśle ze sobą związane, jednakże pomiędzy nimi istnieją pewne różnice. Jak słusznie zauważa Brunon Hołyst, terror to stosowanie przemocy, gwałtu, okrucieństwa w celu zastraszenia, zniszczenia przeciwnika, w sensie dosłownym zaś oznacza strach i grozę. Terroryzm natomiast to działanie polegające na stosowaniu terroru, szczególnie przez ugrupowania ekstremistyczne, które za pomocą zabójstw politycznych, porwań zakładników, uprowadzeń statków powietrznych, morskich i innych próbują zwrócić uwagę opinii publicznej na wysuwane przez siebie hasła i żądania lub wymusić na rządach państw określone ustępstwa³².

W literaturze podkreśla się także, że jednym z celów działania (ataku) terrorystycznego jest naruszenie istniejącego porządku prawnego. Działania takie mogą też doprowadzić do wymuszenia na władzach państwowych i społeczeństwie określonych zachowań czy świadczeń na rzecz organizacji terrorystycznych. Dążą też do zastraszenia opinii publicznej i przekonania społeczeństwa o nieskuteczności państwa w zakresie przeciwdziałania tego typu zdarzeniom³³.

Wszelkie akty o charakterze terrorystycznym wyczerpują znamiona przestępstwa karnego. W polskim prawie legalną definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym można odnaleźć w art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁴. Przepis ten stanowi, że jest nim czyn lub groźba jego

³⁰ Tamże, s. 31.

³¹ K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2010, s. 11.

³² B. Hołyst, *Terroryzm...*, t. 1, s. 48.

³³ K. Załęski, T. Compa, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w portach lotniczych*, „Logistyka” 2013, nr 6, s. 493.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444.

popęśnienia w celu: poważnego zastraszenia wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej.

Analizując zagadnienie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w kontekście zagrożenia terrorystycznego, należy zauważyć, że powszechnie stosuje się wymiennie pojęcia „terroryzm lotniczy” oraz „terroryzm powietrzny”. Nie jest to poprawne, gdyż pojęcie terroryzmu powietrznego jest jedynie składową pojęcia „terroryzm lotniczy”. Podobne stanowisko zajmuje Jan Laskowski, zdaniem którego zamienne stosowanie pojęć „terroryzm lotniczy” i „terroryzm powietrzny” jest w pewnym stopniu błędne, albowiem pojęcie „terroryzm powietrzny” wskazuje na ośrodek, w którym dochodzi do aktu terroru, tj. przestrzeń powietrzną. Natomiast pojęcie terroryzm lotniczy ma charakter kompleksowy, gdyż ujmuje zarówno akty terroru dokonywane w przestrzeni powietrznej, jak i na ziemi – skierowane przeciwko lotnictwu³⁵. Zatem można powiedzieć, że pojęcie terroryzmu powietrznego wchodzi w skład szerszego pojęcia, jakim jest terroryzm lotniczy.

Generalnie wyróżnia się cztery formy terroryzmu lotniczego, a mianowicie: atak na pokładzie samolotu; atak dokonany z powietrza; atak na statek powietrzny; atak na infrastrukturę.

O tym, jak podatny i wdzięczny cel dla cyberterrorystów stanowi infrastruktura lotniska, świadczy tzw. incydent w Swanwick, który miał miejsce 12 grudnia 2014 r. Otóż w tamtejszym centrum kontroli lotów doszło do utrudnień w dostępie do planów bieżących lotów, w efekcie czego odwołano 80 lotów na lotnisku Heathrow w Londynie, a 140 lotów zostało opóźnionych. W wyniku późniejszej kontroli nie stwierdzono jednoznacznie, czy był to cyberatak, jednakże sytuacja ta dobitnie pokazała, jak wielkie straty może przynieść atak terrorystyczny przeprowadzony w cyberprzestrzeni.

Należy podkreślić, że terroryzm w ruchu lotniczym nie jest zagadnieniem całkowicie nowym. Pierwsze przypadki zawładnięcia samolotem z użyciem bezprawnej groźby odnotowano już na początku ubiegłego stulecia³⁶. Niewątpliwie jednak najbardziej spektakularny atak terrorystyczny z użyciem samolotów miał

³⁵ Por. P. Krawczyk, *Istota terroryzmu lotniczego*, Warszawa 2008, s. 18; J. Rajchel, *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2010, s. 12; J. Laskowski, *Terroryzm lotniczy – charakterystyka zjawiska*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2013, t. 7, s. 134.

³⁶ B. Heide, *Zabezpieczanie lotów i portów lotniczych na wypadek ataków terrorystycznych*, s. 305 i n., <http://m.wspia.eu/file/20337/28-HEIDE+BOGUS%C5%81AW.pdf> [dostęp: 10.11.2019].

miejsce 11 września 2001 r. Od tego czasu świat zrozumiał, że możliwe jest wykorzystanie statków powietrznych nie tylko w celu ich porwania i szantażowania rządów, ale także użycie ich jako „latających bomb”³⁷.

Jak trafnie wskazuje Konrad Dobija: „Samoloty mogą być również użyte jako bomby, celem sprawców stają się wówczas głównie obiekty naziemne, dzielące się na cele miękkie, które charakteryzują się dużą ilością osób w danym czasie w konkretnym miejscu oraz trudnością w ich zabezpieczeniu bez ingerencji w ich funkcjonowanie, i cele twarde, czyli miejsca istotne ze względu na ich strategiczne znaczenie w obronie, wiążą się z destabilizacją systemu i zazwyczaj mniejszą ilością ofiar niż w przypadku ataku na cele miękkie”³⁸.

Międzynarodowe uregulowania dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego w prawie międzynarodowym reguluje szereg umów międzynarodowych. Jeden z pierwszych dokumentów w tym zakresie stanowi tzw. konwencja chicagowska, podpisana w Chicago 7 grudnia 1944 r. (Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym).

Artykuł 1 tej konwencji wskazuje podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, przyznając poszczególnym państwom całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium³⁹. W kolejnych przepisach konwencji uregulowane zostały takie kwestie, jak: obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi statków powietrznych cywilnych przy ustalaniu przepisów dotyczących własnych statków państwowych (art. 3), zakaz używania broni w stosunku do statku cywilnego (art. 3 *bis*), zakaz używania lotnictwa cywilnego do celów niezgodnych z konwencją (art. 4). Konwencja powołuje też Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, której zadaniem jest

³⁷ Niejako na marginesie należy zauważyć, że terroryści planowali powtórzenie ataków z wykorzystaniem samolotów jako latających bomb i to na większą skalę. 10 sierpnia 2006 r. zatrzymano w Wielkiej Brytanii ponad 20 osób, które planowały porwanie ok. 10 maszyn na trasach transatlantycznych – O. Paszkiewicz, *System ochrony lotnictwa cywilnego i zagrożenie terrorystyczne po 2001 roku*, „Terroryzm. Zagrożenia – Prewencja – Przeciwdziałanie” 2008, nr 1, s. 25.

³⁸ K. Dobija, *Obiekty naziemne zagrożone terroryzmem lotniczym*, [w:] A. Glen (red.), *Reagowanie państwa na zagrożenia terroryzmem lotniczym*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 51.

³⁹ Szerzej na ten temat: K. Myszone-Kostrzeva, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, t. 6, nr 11, s. 137–150.

zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania cywilnej żeglugi powietrznej i rozwoju międzynarodowego lotnictwa cywilnego⁴⁰.

Mając na uwadze, że celem niniejszej pracy nie jest szczegółowa analiza norm zawartych w omawianej konwencji, w tym miejscu zostaną przedstawione jedynie najważniejsze regulacje dotyczące bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Sama konwencja w dość ogólny sposób ujmuje sprawy bezpieczeństwa, natomiast w szerszym zakresie regulacje takie zawierają m.in. załączniki. Wśród nich szczególne znaczenie w tym aspekcie mają załączniki nr 2, nr 17 (Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji) oraz nr 19 (Zarządzanie bezpieczeństwem). W doktrynie wskazuje się na specyficzny charakter postanowień zawartych w załącznikach, co wynika choćby z tego, że wprowadzanie w nich zmian lub dodanie nowych nie wymaga zmiany samej konwencji chicagowskiej⁴¹. Załączniki mają charakter techniczny, a ich liczba wraz z rozwojem lotnictwa i następującym cały czas postępem technologicznym jest stale zwiększana, ich treść zaś ulega ciągłej modyfikacji. Status prawny tych załączników jest niejednoznaczny, nie ma też sankcji za naruszenie ich postanowień. Jednakże niektóre państwa nadają im status prawa wewnętrznego lub upoważniają odpowiednie krajowe organy do wydania obowiązujących w swoim państwie norm prawnych spójnych z postanowieniami przedmiotowych załączników⁴². Spójność regulacji międzynarodowych i krajowych jest jedną z przesłanek warunkujących bezpieczeństwo w ruchu lotniczym.

Oczywiście, co wymaga szczególnego podkreślenia, stan bezpieczeństwa to stan pożądany, nie da się przecież zyskać stuprocentowej pewności, że stosowanie komplementarnych i klarownych norm dotyczących bezpieczeństwa lotniczego wyeliminuje wszelkie zagrożenia z tym związane. Podobna teza prezentowana jest w doktrynie. „Harmonizacja tych przepisów nie oznacza jednak całkowitej eliminacji zagrożenia ruchu lotniczego. Zawsze będą występować sytuacje, które w sposób nagły mogą zmienić aktualny stan w ruchu lotniczym. Przede wszystkim należy wskazać na zmienność uwarunkowań pogodowych, które mogą wywołać pewne turbulencje w prawidłowym i normalnym

⁴⁰ Na ten temat zob. np. S. Zajas, *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 4(101), s. 49 i n.; I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 19 i n.

⁴¹ Na ten temat zob. np. M. Miszczyk-Suchanek, *Implementacja Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 7 grudnia 1944 r.*, „Ius Novum” 2017, nr 1, s. 118; oraz cytowany tu Z. Galicki, *Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zaleconych metod ICAO* (praca doktorska), Warszawa 1971, s. 89.

⁴² Tamże, s. 122.

funkcjonowaniu ruchu lotniczego. Jednakże istnienie jednolitych norm międzynarodowych pozwala na zminimalizowanie i w wielu przypadkach uniknięcie sytuacji niekorzystnych lub zagrażających bezpieczeństwu ruchu lotniczego⁴³.

W załączniku nr 17 do konwencji zdefiniowane zostało m.in. pojęcie aktów bezprawnej ingerencji (*acts of unlawful interference*). Są to akty lub próby dokonania aktów zagrażających bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, do których należą m.in.:

- bezprawne przejęcie statku powietrznego
- zniszczenie statku powietrznego w trakcie użytkowania
- wzięcie zakładników na pokładzie statku powietrznego lub na lotniskach
- wtargnięcie siłą na pokład statku powietrznego, na teren portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego
- wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni lub niebezpiecznego urządzenia lub materiału służącego do celów przestępczych
- użycie statku powietrznego podczas jego działania w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia lub środowiska
- przekazanie nieprawdziwej informacji mające na celu narażenie na niebezpieczeństwo statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, a także pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub ogółu społeczeństwa, na terenie portu lotniczego lub obiektu lotnictwa cywilnego.

Warto podkreślić, że współcześnie w obszarze lotnictwa doktryna odróżnia pojęcie aktu terrorystycznego i aktu bezprawnej ingerencji. Jak podają Krzysztof Załęski i Tadeusz Compa: „Akt terrorystyczny bardziej kojarzony jest z motywacjami politycznymi, bo najczęściej niesie za sobą skutki polityczne, natomiast drugi częściej kojarzony jest z pospolitym przestępstwem”⁴⁴. Zatem nie każdy akt bezprawnej ingerencji może być traktowany jako akt terrorystyczny. Jednakże powyżej wskazane akty bezprawnej ingerencji mogą mieć podłoże terrorystyczne. W tym miejscu należy podzielić zdanie Bohdana Paszukowa, Gabriela Nowackiego i Krzysztofa Olejnika, że „stosowanie bezprawnych aktów przemocy wymierzonych w lotnictwo cywilne jest głównym zaburzeniem prawidłowego i niezagrażonego stratami ludzkimi funkcjonowania transportu lotniczego. Czynny te, mając cechy aktów terrorystycznych, pomimo różnorodnej motywacji

⁴³ G. Zając, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa...*, s. 96.

⁴⁴ K. Załęski, T. Compa, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w portach...*, s. 493.

sprawców, zawsze stanowią zagrożenie utraty zdrowia i życia: pasażerów oraz załogi samolotu oraz strat materialnych⁴⁵.

Celem przyjęcia niniejszego załącznika stało się przede wszystkim zapewnienie możliwie największego bezpieczeństwa pasażerom, załodze, personelowi naziemnemu i ogółowi społeczeństwa przed atakami bezprawnej ingerencji. Urzeczywistnieniem tego jest m.in.:

- obowiązek istnienia w każdym państwie organizacji, która jest odpowiedzialna za przygotowanie i wdrożenie przepisów, metod postępowania i procedur przeciwdziałającym takim atakom
- obowiązek współpracy z innymi państwami
- obowiązek ustanowienia i wdrożenia w formie pisemnego dokumentu krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego
- obowiązek przygotowania i wdrożenia programów szkolenia i systemu certyfikowania instruktorów
- obowiązek ustanowienia pisemnego programu ochrony portu lotniczego oraz wdrożenia środków kontroli dotyczących ochrony portów lotniczych.

Analizując regulacje zawarte w załączniku nr 17 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, można stwierdzić, że zostały w nim ustalone standardy postępowania, zasady i procedury (zarówno te wymagane, jak i jedynie zalecane), a także środki ochrony i kontroli oraz zasady zarządzania przestrzenią lotniczą. Regulacje te mają na celu zapewnienie jasnych, klarownych oraz spójnych wymagań zapewniających bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym.

Istotne uregulowania z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu lotniczym zawiera także załącznik nr 19 do omawianej konwencji, który został uchwalony w 2013 r. i stanowi kompleksowy dokument dotyczący zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego. „Uchwalenie nowego załącznika do konwencji chicagowskiej, w całości poświęconego zarządzaniu bezpieczeństwem, jest niewątpliwym przejawem rosnącej wagi, jaką przykłada się właśnie do bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym”⁴⁶. Wspomnieć należy także o dokumencie ICAO SMM, Doc 9859 (*Safety Management Manual*, czyli *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem*), w którym dookreślone zostały zasady dość ogólnie ujęte w załączniku nr 19. Podręcznik ten należy traktować jako materiał uzupełniający, doradczy i wskazujący najlepsze praktyki związane z wdra-

⁴⁵ B. Paszukow, G. Nowacki, K. Olejnik, *Polityka międzynarodowa w zakresie zwalczania terroryzmu lotniczego w odniesieniu do portów i linii lotniczych*, „Bezpieczeństwo i Ekologia” 2016, nr 10, s. 54.

⁴⁶ A. Konert, P. Kasprzyk, P. Łaciński, *Podstawy prawne zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, [w:] K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016, s. 13.

niem tzw. Safety Management System (systemu zarządzania bezpieczeństwem, SMS). Odnosząc się do polskiego prawa krajowego, należy wskazać, że w celu realizacji norm i zalecanych metod postępowania określonych w załączniku 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydał zalecenia nr 11 z 24 listopada 2015 r., w których zaleca stosowanie wymagań ustanowionych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w Doc 9859 – „Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem” (wydanie trzecie).

Jak wynika z analizy „Norm i zalecanych metod postępowania” zawartych w omawianym załączniku, ich celem jest „udzielenie wsparcia Państwowi w zarządzaniu ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. Biorąc pod uwagę złożoność światowego systemu transportu powietrznego i powiązanych z tym czynności lotniczych koniecznych do zapewnienia bezpieczeństwa operacji statków powietrznych, niniejszy Załącznik wspiera stały rozwój strategii proaktywnej prowadzącej do podniesienia poziomu bezpieczeństwa. Podstawą proaktywnej strategii bezpieczeństwa jest wdrożenie Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC), który w sposób usystematyzowany zajmuje się ryzykami mającymi wpływ na bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym”⁴⁷. Zatem załącznik ten zobowiązuje wszystkie państwa do ustanawiania Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC) do zarządzania bezpieczeństwem w państwie w celu uzyskania akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. KPBwLC składa się z następujących elementów:

- polityki i celów państwa w zakresie bezpieczeństwa
- zarządzania przez państwo ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa
- zapewnienia bezpieczeństwa przez państwo
- promowania bezpieczeństwa przez państwo.

Ponadto w myśl regulacji określonych w omawianym załączniku każde państwo winno ustanowić system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń w celu ułatwienia zbierania informacji o faktycznych lub potencjalnych nieprawidłowościach w zakresie bezpieczeństwa oraz system dobrowolnego zgłaszania informacji o takich niedociągnięciach (rozdział 5 załącznika nr 19 do konwencji). Niniejszy załącznik zawiera również dodatki: nr 1 dotyczący Krajowego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem, nr 2 odnoszący się do struktury systemu zarządzania bezpieczeństwem SMS⁴⁸.

⁴⁷ Załącznik nr 19 do konwencji chicagowskiej, s. ix.

⁴⁸ Szerzej na temat systemu zarządzania bezpieczeństwem: K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie...*, s. 10 i n.

Kończąc rozważania dotyczące konwencji chicagowskiej, należy przytoczyć słowa Zdzisława Galickiego, który słusznie zauważa, iż konieczny jest stały rozwój działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w żegludze powietrznej. „Poszukiwanie dalszych dróg rozwoju międzynarodowego, europejskiego i krajowego prawa lotniczego nie jest w dzisiejszej dobie łatwym zadaniem. Negatywnie na ten rozwój mogą oddziaływać poważne trudności ekonomiczne, z jakimi ma do czynienia znaczna liczba państw oraz linii lotniczych. Nieuchronne ograniczenia ekonomiczne w transporcie powietrznym nie skłaniają w kierunku intensyfikacji rozwoju także w obszarze prawa lotniczego. Jednakże z drugiej strony, widać wyraźnie dążenie do dalszego podnoszenia stopnia bezpieczeństwa żeglugi powietrznej – tak w sferze *safety*, jak i *security*. Widocznym znakiem takiego dążenia społeczności międzynarodowej jest wspomniany rozwój odpowiednich załączników do Konwencji dotyczących problematyki szeroko rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowej żeglugi powietrznej [...]”⁴⁹. W podobnym tonie wypowiada się Agata Lasota-Jędrzak, twierdząc, że: „Terroryzm powietrzny jako zagrożenie może stanowić w przyszłości jedno z najgroźniejszych źródeł destabilizacji bezpieczeństwa powietrznego, zarówno w wymiarze regionalnym (państwowym), jak i międzynarodowym”⁵⁰.

Odnosząc się do regulacji z zakresu prawa międzynarodowego, należy zauważyć, iż oprócz fundamentalnej konwencji chicagowskiej istotną rolę w przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu odgrywają m.in.: Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio z dnia 14 września 1963 r.; Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 r.; Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 r. wraz z protokołem o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne sporządzonym w Montrealu dnia 24 lutego 1988 r.; Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów dotyczących międzynarodowego lotnictwa cywilnego oraz Protokół uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi z 1970 r. podpisane w Pekinie w dniu 10 września 2010 r.⁵¹

⁴⁹ Rozmowa PRTL.pl, <https://www.prtl.pl/print,12779,1> [dostęp: 10.11.2019].

⁵⁰ A. Lasota-Jędrzak, *Wybrane elementy zagrożenia terroryzmem powietrznym obiektów infrastruktury krytycznej*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 3, s. 38.

⁵¹ Szerzej patrz np.: M. Marcinko, *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym*, PSZ.pl, <http://www.psz.pl/124-polityka/marcin-marcinko-problematyka-terroryzmu-we>

Regulacje UE w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

Zagadnienie bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu było i jest przedmiotem regulacji prawodawcy unijnego. Wywodzą się one z tych norm prawa pierwotnego UE, które w sposób ogólny regulują kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁵². Zawarte są one zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, którym aktualny kształt nadał traktat z Lizbony⁵³. Zgodnie z art. 3 ust. 1 TUE celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu narodów, jak również (art. 3 ust. 2 TUE) zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości⁵⁴.

Szczególnie wyraziście TUE kwestie bezpieczeństwa eksponuje w przepisach zawartych w Tytule V, Rozdziale 2, który to poświęcony jest Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Także TFUE zawiera szereg postanowień dotyczących bezpieczeństwa, którym poświęcony jest przede wszystkim Tytuł V noszący nazwę „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. To w nim odnajdziemy regulacje dotyczące np. kontroli granicznej, azylu, imigracji, współpracy sądowej czy wreszcie współpracy w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu⁵⁵.

Na podstawie powyższych uwag zasadna jest teza, że prawo pierwotne UE w znacznej mierze dotyczy szeroko pojmowanego bezpieczeństwa i nie pozostawia na marginesie kwestii związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem

-współczesnym-prawie-miedzynarodowym [dostęp: 10.11.2019]; B. Węgliński, *Wybrane aspekty ewolucji systemu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w latach 1968–2009*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, t. 4, s. 205–212; B. Nowak, *Problemy bezpieczeństwa w międzynarodowym lotnictwie cywilnym w świetle Konwencji Haskiej z 1970*, „Studia Europejskie” 2001, nr 3, s. 125 i n.; A.K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i kontrola w cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela. Studium politologiczno-prawne*, Szczytno 2013, s. 115 i n.

⁵² Zwany dalej TUE.

⁵³ Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

⁵⁴ K. Chochowski, *Wpływ *acquis communautaire* na bezpieczeństwo państwa w sferze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu*, [w:] A. Kuś, A. Szachon-Pszenny (red.), *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, 10 lat Polski w Unii Europejskiej, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014, s. 27.

⁵⁵ W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 312 i n.

terroryzmu. Na jego podstawie stanowione są różnorodne akty prawa pochodnego UE, które są także implementowane do krajowego porządku prawnego i w ten sposób determinują jego kształt⁵⁶.

Prawodawca unijny uchwalił szereg aktów normatywnych dotyczących bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego przed zagrożeniem terrorystycznym. Mowa tu przykładowo o: Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniającym rozporządzenia Parlamentu⁵⁷; Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007⁵⁸; Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2320/2002⁵⁹; rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2019/1583 z dnia 25 września 2019 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1998 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego w odniesieniu do środków w zakresie cyberbezpieczeństwa⁶⁰.

O wpływie prawa unijnego na rodzimy system ochrony lotnictwa cywilnego świadczy to, że szereg dyrektyw unijnych dotyczących bezpieczeństwa i jego ochrony zostało implementowane do krajowego porządku prawnego, głównie za pośrednictwem ustawy – Prawo lotnicze.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy jednoznacznie stwierdzić, że regulacje unijne odciskają wyraźne piętno na rozwiązaniach krajowych, które muszą czynić im zadość. Co więcej, rozporządzenia UE ustanawiają pewne wzorce i standardy, które winny być spełniane tak przez przewoźników lotniczych, jak i zarządzających lotniskami, a także przez służby i organy, w przedmiocie działalności których mieszczą się szeroko pojmowane kwestie bezpieczeństwa publicznego⁶¹.

⁵⁶ K. Chochowski, *Wpływ *acquis communautaire*...*, s. 28.

⁵⁷ Dz.Urz. UE L 212 z 22.8.2018.

⁵⁸ Dz.Urz. UE L 122 z 24.4.2018.

⁵⁹ Dz.Urz. UE L 97 z 9.4.2008.

⁶⁰ Dz.Urz. UE L 246 z 26.9.2019.

⁶¹ Por. np.: A. Konert, P. Kasprzyk, P. Łaciński, *Podstawy prawne zarządzania...*, s. 10 i n.; P. Zając, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie...*, s. 111 i n.

To swoiste przenikanie się różnych porządków prawnych, tj. prawa krajowego, prawa unijnego czy prawa międzynarodowego w kontekście bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego pozwala na wypracowanie optymalnych jego standardów i zagęszczenie oczek sieci bezpieczeństwa, chroniącej przed zagrożeniami terrorystycznymi. Era porwań samolotów dokonywanych dla okupu lub wymuszenia określonych decyzji politycznych, np. zwolnienia więźniów, zdaje się, że przeminęła⁶². Współcześnie dominują ataki terrorystyczne na statki powietrzne z użyciem ładunków wybuchowych czy wykorzystaniem ich jako swoistych latających bomb, co dotyczy również dronów. Nowym zagrożeniem jest możliwość przeprowadzenia cyberataków na systemy teleinformatyczne stosowane w lotnictwie cywilnym i doprowadzenie do zakłócenia bądź nawet czasowego przerwania ruchu lotniczego, jak również możliwość bezpośrednich ataków na infrastrukturę lotnisk celem wprowadzenia chaosu i wywołania paniki. Jak tym zagrożeniom przeciwdziałać? Na to pytanie odpowiedź musi znaleźć prawodawca, zwłoka bowiem może być niezwykle kosztowna i wyrażać się nie tylko w pieniądzu, ale co gorsza również w ludzkim życiu.

Regulacje krajowe w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

W doktrynie prawa podkreśla się, że: „W sferze regulacji prawnej zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego mają przepisy o charakterze administracyjnym. Normują one w sposób bardzo szczegółowy zasady podejmowania i wykonywania działalności w lotnictwie”⁶³. Podstawowym aktem normatywnym regulującym stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego jest ustawa – Prawo lotnicze. Zgodnie z art. 1 ust. 3 tej ustawy lotnictwo cywilne obejmuje wszystkie rodzaje lotnictwa, z wyjątkiem lotnictwa państwowego, tj. państwowych statków powietrznych, załóg tych statków oraz lotnisk państwowych wykorzystywanych wyłącznie do startów i lądowań państwowych statków powietrznych.

⁶² W sposób szczególny problem ten dotknął samolotów izraelskich, które wyjątkowo często porywano. Przyczyną tego stanu rzeczy było, jak stwierdził Zehdi Labib Terzi, główny obserwator przy ONZ z ramienia OWP, to, że kilkanaście pierwszych porwań samolotów izraelskich dotarło do świadomości całego świata, obudziło media i światową opinię publiczną znacznie skuteczniej niż 20 lat żebrania w ONZ. Szerzej na ten temat zob. np. Ł. Szymankiewicz, *Terroryzm lotniczy wobec Izraela*, Difin, Warszawa 2019, wraz z przytoczoną tam literaturą.

⁶³ A. Konert, P. Kasprzyk, P. Łaciński, *Podstawy prawne zarządzania...*, s. 10.

Ustawodawca w powyższym akcie normatywnym definiuje akt bezprawnej ingerencji. Zgodnie z art. 2 pkt 20 aktem tym jest bezprawny i celowy akt polegający na: użyciu w czasie lotu statku powietrznego przemocy wobec osoby znajdującej się na jego pokładzie, jeżeli akt ten może zagrozić bezpieczeństwu tego statku; zniszczeniu statku powietrznego albo spowodowaniu jego uszkodzeń, które uniemożliwiają lot lub mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku; umieszczeniu na pokładzie statku powietrznego przedmiotu, urządzenia lub substancji, które mogą zagrozić zdrowiu lub życiu pasażerów lub załogi lub zniszczyć statek powietrzny albo spowodować jego uszkodzenia, mogące uniemożliwić jego lot lub stanowić zagrożenie bezpieczeństwa tego statku w czasie lotu; porwaniu statku powietrznego z załogą i pasażerami na pokładzie lub bez nich, również w celu użycia statku powietrznego jako narzędzia ataku terrorystycznego z powietrza; zniszczeniu albo uszkodzeniu lotniczych urządzeń naziemnych lub pokładowych, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego; przekazaniu nieprawdziwej informacji, która powoduje zagrożenie osób i mienia w komunikacji lotniczej; zniszczeniu albo poważnym uszkodzeniu urządzeń na lotnisku, zakłóceniu ich działania lub użyciu przemocy wobec osoby obsługującej te urządzenia, w przypadku gdy powoduje to znaczne zakłócenie ruchu lotniczego lub funkcjonowania lotniska lub zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

Już pobieżna analiza wskazuje, iż niektóre czyny będące aktami bezprawnej ingerencji będą jednocześnie wypełniać znamiona aktu terrorystycznego, który jest zdefiniowany w art. 115 § 20 kodeksu karnego. Zatem względem tych aktów możliwe będzie zastosowanie regulacji zawartych w tzw. ustawie kontrterrorystycznej. Kwestia ta jest szczególnie ważna, gdyż możliwe jest podjęcie działań zarówno antyterrorystycznych, jak i kontrterrorystycznych, włącznie z fizyczną eliminacją terrorystów. Ponadto legitymuje ona właściwe organy administracji publicznej do nakładania obowiązku współdziałania na podmioty prywatne celem usunięcia zagrożenia terrorystycznego.

Przedmiotowa ustawa przesądza o zwierzchnictwie w rodzimej przestrzeni powietrznej, przypisując je w sposób całkowity i wyłączny Polsce (art. 4). Zasada suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium, jak stwierdza Izabela Kraśnicka, stanowi fundament całego porządku prawnego obowiązującego w owej przestrzeni i jest zasadą nadrzędną tego porządku⁶⁴.

⁶⁴ I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności...*, s. 30.

Ustawodawca wyróżnia także zwierzchnictwo terytorialne RP oraz zwierzchnictwo samolotowe. To pierwsze polega na tym, że w czasie lotu w polskiej przestrzeni powietrznej i w czasie przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wszystkie statki powietrzne oraz osoby i rzeczy na tych statkach podlegają prawu polskiemu, chyba że prawo to stanowi inaczej (art. 6 prawa lotniczego). To drugie natomiast na tym, że w czasie lotu poza granicami polskiej przestrzeni powietrznej i w czasie przebywania na obszarze niepodlegającym zwierzchnictwu żadnego państwa polskie statki powietrzne oraz osoby i rzeczy na tych statkach podlegają prawu polskiemu, chyba że prawo to stanowi inaczej (art. 7 prawa lotniczego).

Zwierzchnictwo w doktrynie prawa administracyjnego, najprościej mówiąc, oznacza władzę nadrzędną, kierownictwo, przewodnictwo, zarządzanie administrowanie, dowodzenie.

Zwierzchnictwo to wzajemne powiązanie podległości wynikającej z zespolenia, występuje wtedy, gdy określona władza administracyjna o kompetencji ogólnej ma uprawnienia o charakterze kierowniczym wobec innych, wyspecjalizowanych organów administracji publicznej, mających kompetencję szczegółową. Władza taka odpowiada za stan spraw publicznych, na które składają się rezultaty działania na danym terenie również innych organów administracji publicznej mających własne przypisane im zadania, dotyczy działań organów zespolonych, a także obsady stanowisk w tych organach.

Wojciech Góralczyk i Stefan Sawicki zgodnie podnoszą, że „władza państwa na jego terytorium określana jest jako suwerenność lub zwierzchnictwo terytorialne. W związku z tym wszystkie osoby i rzeczy znajdujące się na terytorium państwa podlegają jego władzy i prawu, a domniemanie przemawia za tym, że każde państwo może postępować na własnym terytorium tak, jak chce, tzn. jak dyktują to jego interesy”⁶⁵.

Powyższe uwagi rozwija Katarzyna Myszone-Kostrzewa, zdaniem której przepis art. 4 ust. 1 prawa lotniczego stanowi odzwierciedlenie przepisu art. 1 konwencji chicagowskiej, zgodnie z którym każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej ponad swoim terytorium. Zasada suwerenności została określona w polskiej terminologii nazwą „zwierzchnictwo”. Autorka ta stwierdza następnie, że: „Konsekwencją zasady suwerenności jest wymóg uzyskania zgody państwa na wykonywanie lotów międzynarodowych w granicach jego terytorium. Dotyczy to lotów: państwowych statków powietrznych, statków niemających pilota na pokładzie, statków przewożących

⁶⁵ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2017, s. 198.

materiały wojenne, a w przypadku cywilnego transportu powietrznego – wykonywania międzynarodowych regularnych służb powietrznych. Państwo może także poddać wykonywanie lotów ustalonym przez siebie przepisom, warunkom i ograniczeniom, jak również ustanowić i wykonywać jurysdykcję w stosunku do obcych statków powietrznych oraz osób i rzeczy na pokładzie tych statków, także do przestępstw i innych czynów mających miejsce na statkach powietrznych⁶⁶. Zasada suwerenności (zwierzchnictwa) państwa w przestrzeni powietrznej nad własnym terytorium, jak słusznie zauważa Izabela Kraśnicka, „stanowi fundament całego porządku prawnego obowiązującego w owej przestrzeni i jest zasadą nadrzędną tego porządku”⁶⁷.

Z kwestią zwierzchnictwa bezpośrednio wiąże się zagadnienie właściwości polskiego prawa karnego. Otóż rodzimą ustawę karną stosuje się do obywateli polskich i cudzoziemców, którzy popełnili za granicą przestępstwo lub wykroczenie przeciwko prawu lotniczemu, o których mowa w art. 210–212, jeżeli: sprawcą jest właściciel, użytkownik albo inny posiadacz bądź członek załogi polskiego statku powietrznego lub sprawcą jest osoba mająca miejsce zamieszkania lub prowadząca przedsiębiorstwo w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym członkowie władz takich przedsiębiorstw, będąca użytkownikiem obcego statku powietrznego, bądź członek załogi takiego statku lub czyn został popełniony na polskim statku powietrznym albo na statku powietrznym, którego użytkownikiem jest osoba, o której mowa powyżej. Krajową ustawę karną stosuje się również do obywateli polskich i cudzoziemców, którzy popełnili za granicą przestępstwo lub wykroczenie przeciwko przepisom, o których mowa w art. 8 prawa lotniczego, lub inne przestępstwo podlegające obowiązkowemu ściganiu zgodnie z międzynarodowymi umowami ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską.

Jak słusznie stwierdza Katarzyna Myszone-Kostrzewa: „Jedną z powszechnie obowiązujących zasad prawa międzynarodowego jest prawo każdego państwa do samodzielnego wskazania właściwości własnego prawa karnego i swoich organów ścigania. Właściwość prawa karnego może być określana według różnych kryteriów. Możliwe jest zastosowanie np. zasady terytorialności albo narodowości przedmiotowej (oznacza zastosowanie ustawy karnej danego państwa wobec cudzoziemca, który popełnił poza granicami tego państwa czyn skierowany przeciwko: interesom tego państwa, jego obywateli lub jego osób prawnych) lub podmiotowej (obywatelstwa). Natomiast o właściwości organów ścigania może przesądzić fakt lądowania statku powietrznego, na którego pokładzie popełniono

⁶⁶ K. Myszone-Kostrzewa, Art. 4, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz* [online], Wolters Kluwer 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698478/495918> [dostęp: 27.10.2019].

⁶⁷ I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności...*, s. 30.

przestępstwo, w porcie lotniczym danego państwa i wysadzenie w nim sprawcy przestępstwa”⁶⁸.

Kwestia powyższa ma o tyle znaczenie, że zgodnie z art. 5 kodeksu karnego ustawę karną polską stosuje się do sprawcy, który popełnił czyn zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym, chyba że umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej.

Zdaniem Michała Dereka: „Samo «stosowanie ustawy karnej polskiej» z art. 5, 109, 110, 112 i 113 k.k. oznacza zaś nic innego jak upoważnienie do karnoprawnej reakcji. Normy wynikające z powyższych przepisów nie wskazują na to, które zachowania są karalnymi czynami zabronionymi w rozumieniu polskiej ustawy karnej. Wyrażenie «stosowanie ustawy» należy rozumieć jako upoważnienie (a zarazem obowiązek) organów wymiaru sprawiedliwości, by wobec sprawcy czynu zabronionego zawierającego wszystkie znamiona danego typu oraz przy spełnieniu wszystkich przesłanek odpowiedzialności karnej (np. wiek i zawinienie sprawcy, większa niż znikoma społeczna szkodliwość czynu, brak okoliczności wyłączających karalność czynu) zastosować sankcję karną, jeśli czyn zabroniony został popełniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”⁶⁹. Regulacja ta ma zatem ścisły związek z możliwością ścigania i pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie regulacji krajowych sprawcy zamachu terrorystycznego.

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach lotnictwa cywilnego jest minister właściwy do spraw transportu. Jego wiodącą kompetencją jest sprawowanie nadzoru nad lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustalonym w prawie lotniczym (art. 16) i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych. Adam Berezowski jednoznacznie stwierdza, że: „W odniesieniu do umów międzynarodowych nadzór ministra właściwego do spraw transportu jest powiązany z trzema systemami: chicagowskim – opartym na konwencji chicagowskiej, której Polska uznała się formalnie stroną 20 listopada 1958 r.; prawem Unii Europejskiej (rozporządzeń obowiązujących wprost w naszym systemie prawnym czy też dyrektyw wymagających wprowadzenia do naszego systemu prawnego, czy decyzji, które mogą odnosić się bezpośrednio do danego państwa, ale także do

⁶⁸ K. Myszone-Kostrzewa, Art. 9, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698483/495923> [dostęp: 27.10.2019].

⁶⁹ M. Derek, *Granice przestrzennego obowiązywania polskiej ustawy karnej*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 3.

podmiotu gospodarczego); dwustronnych umów o komunikacji lotniczej, które nawiązują do systemu chicagowskiego oraz prawa unijnego⁷⁰.

Z kolei centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 20 prawa lotniczego). Do jego kompetencji należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej (art. 21 ust. 1 prawa lotniczego).

Ustawodawca czyni prezesa ULC odpowiedzialnym za wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie, oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych (art. 21 ust. 2 prawa lotniczego). Jego odpowiedzialność rozciąga się także na kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, a zatem również na te, które dotyczą przeciwdziałania terroryzmowi. Dotyczy to w szczególności podejmowania działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotów; zatwierdzania programów ochrony lotnisk oraz programów ochrony przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty wykonujące działalność gospodarczą w zakresie lotnictwa cywilnego oraz nadzorowania realizacji tych programów; sprawowania nadzoru w zakresie lotnictwa cywilnego nad działalnością służb ochrony lotnisk⁷¹. Trafnie więc zauważa Ewa Jasiuk, że wymienione w ustawie w art. 21 ust. 2 zadania i kompetencje nie stanowią katalogu zamkniętego, na co wskazuje użycie sformułowania „w szczególności”. Ich treść należy interpretować w powiązaniu z przepisami zawartymi w dalszych częściach ustawy⁷².

Przysnane prezesowi ULC kompetencje, jak zostało wskazane w ust. 1a prawa lotniczego, nie mogą jednak naruszać uprawnień EASA w zakresie określonym w rozporządzeniu nr 2018/1139/UE, o czym stanowi art. 21 ust. 1a prawa lotniczego.

Warto zauważyć, że w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu prezes ULC może podjąć decyzję o dofinansowaniu zakupu sprzętu i urządzeń niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności lotniczej i realizacji nadzoru w tym zakresie na wniosek podmiotu niezaliczanego do sektora

⁷⁰ A.M. Berezowski, *Art. 16*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698488/495928> [dostęp: 27.10.2019].

⁷¹ Szerzej na temat zadań prezesa ULC zob. A. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona w cywilnej komunikacji lotniczej...*, s. 185 i n.

⁷² E. Jasiuk, *Art. 21*, [w:] M. Żylicz (red.) *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698495/495935> [dostęp: 28.10.2019].

finansów publicznych, w formie dotacji celowej na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji (art. 22b prawa lotniczego).

Istotną kompetencją prezesa ULC w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu jest możliwość przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego. Kontroli podlegają: podmioty prowadzące działalność w zakresie lotnictwa cywilnego, użytkownicy statków powietrznych oraz użytkownicy cywilnych statków powietrznych niewpisanych do rejestru statków powietrznych; zarządzający lotniskami; członkowie personelu lotniczego i pokładowego. Kontrole te mogą być niezapowiedziane (art. 27 ust. 2 prawa lotniczego).

Zdaniem Piotra Kasprzyka: „Kontroli podlega przestrzeganie przepisów z zakresu lotnictwa cywilnego niezależnie od tego, czy dana działalność lotnicza regulowana jest stosowanymi bezpośrednio przepisami unijnymi, czy też przepisami krajowymi. [...] Kontroli podlega również przestrzeganie decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego. Chodzi oczywiście o takie decyzje wydawane przez Prezesa ULC, z których wynikają określone obowiązki dla adresata decyzji. Przede wszystkim są to decyzje określające zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości (zob. art. 29 pr. lot.). W przypadku posiadaczy certyfikatów uprawniających do wykonywania działalności lotniczej będą to również decyzje wzywające do przywrócenia stanu zgodnego z przepisami prawa”⁷³.

Służby publiczne i organy administracji publicznej, na mocy art. 74 ust. 1 prawa lotniczego, korzystają z obiektów i urządzeń lotniska w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań, w tym tych, które związane są z przeciwdziałaniem i zwalczaniem terroryzmu. Zarządzający lotniskiem jest obowiązany udostępnić służbom publicznym i organom administracji publicznej niezbędne obiekty i urządzenia, o których mowa powyżej, zaś służby publiczne i organy administracji publicznej są obowiązane pokryć koszty eksploatacji tych obiektów i urządzeń w wysokości kosztów faktycznie poniesionych z tego tytułu przez zarządzającego lotniskiem (art. 74 ust. 2 prawa lotniczego). Deficyty w tym zakresie mogą bezpośrednio wpłynąć na obniżenie stanu bezpieczeństwa publicznego i zwiększyć prawdopodobieństwo przeprowadzenia skutecznego zamachu terrorystycznego.

Zasady współpracy w zakresie udostępnienia obiektów i urządzeń niezbędnych do wykonywania zadań służbowych przez zarządzającego lotniskiem, jak wskazuje Krystyna Maruń, określa się w umowach zawieranych ze służbami

⁷³ P. Kasprzyk, Art. 27, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698517/495957> [dostęp: 28.10.2019].

publicznymi i organami administracji publicznej. Zaznaczyć należy, iż umowy te nie mogą zmieniać zasad wynikających z powszechnie obowiązującego prawa⁷⁴.

Kwestia bezpieczeństwa ma fundamentalne znaczenie nie tylko dla służb publicznych i organów administracji publicznej, ale i dla zarządzającego lotniskiem. Na mocy art. 80 prawa lotniczego to zarządzający lotniskiem odpowiada za jego bezpieczną eksploatację, w tym za nałożone na niego zadania związane z ochroną lotniska. W tym też celu zarządzający lotniskiem zobowiązany jest do opracowania i przedstawienia do zatwierdzenia programu ochrony lotniska. Program, o którym mowa, zatwierdza w drodze decyzji administracyjnej prezes ULC (art. 80a prawa lotniczego). Szczegółowo kwestie dotyczące programu ochrony lotniska reguluje art. 188 i n. przedmiotowej ustawy⁷⁵.

Na zarządzającym lotniskiem spoczywa szereg obowiązków związanych właśnie z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego. Są one wyszczególnione w przepisach art. 82 prawa lotniczego, a dotyczą np. opracowania instrukcji operacyjnej lotniska; wydania zarządzenia, nakazu lub zakazu oraz polecenia związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, które obowiązują wszystkie osoby znajdujące się na terenie lotniska; wezwania właściwych służb publicznych do podjęcia działań w stosunku do osób nieporządkowujących się nakazom i zakazom lub zagrażających w inny sposób bezpieczeństwu lotów lub porządkowi na lotnisku; decydowania o podjęciu działań przez służbę ochrony lotniska w stosunku do osoby podejrzanego o popełnienie przestępstwa na statku powietrznym lub lotnisku i przekazaniu jej właściwym organom.

Wskazane powyżej obowiązki zarządzającego lotniskiem mają duże znaczenie z perspektywy zapewnienia należytego poziomu bezpieczeństwa. Przykładowo wspomniana instrukcja operacyjna lotniska zawiera procedury operacyjne oraz kwestie organizacyjne w obszarze bezpieczeństwa operacji lotniczych. Jest to swoisty „przewodnik” dla wszystkich użytkowników lotniska. Opracowanie i wdrożenie instrukcji znajduje umocowanie w międzynarodowych, europejskich i krajowych regulacjach prawnych⁷⁶.

⁷⁴ K. Marut, Art. 74, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698591/496031> [dostęp: 28.10.2019].

⁷⁵ Na temat ochrony lotniska cywilnego, patrz m.in.: A. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i ochrona w cywilnej komunikacji lotniczej...*, s. 199 i n.; K. Gefert, *Europejski model ochrony lotnictwa cywilnego przed terroryzmem i innymi bezprawnymi ingerencjami na przykładzie Polski*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 17(9), s. 214 i n.

⁷⁶ S. Kaczyńska, *Zarządzanie bezpieczeństwem przez zarządzającego portem lotniczym*, [w:] K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie...*, s. 144.

Prawidłowo więc Krystyna Marut konstatuje, że: „Artykuł 82 stanowi uzupełnienie obowiązków i uprawnień zarządzającego lotniskiem, służących celowi zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska określonych w art. 68 i 80 pr. lot.”⁷⁷. To bezpieczeństwo osób, przewożonych ładunków, ale i statków powietrznych oraz infrastruktury lotniska winno zajmować uwagę zarządzającego lotniskiem. Z tego też powodu ustawodawca formułuje w art. 84 kolejne obowiązki spoczywające na zarządzającym lotniskiem, tym razem związane z ratownictwem i ochroną przeciwpożarową oraz lotniskową służbą ratowniczo-gaśniczą. Właściwa ochrona przeciwpożarowa oraz sprawność lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej może znacząco ograniczyć skutki ataku terrorystycznego i zapobiec dalszym ofiarom oraz stratom.

Na mocy art. 122 prawa lotniczego użytkownik polskiej przestrzeni powietrznej jest obowiązany do niezwłocznego wykonywania poleceń instytucji zapewniających służby ruchu lotniczego oraz cywilnych i wojskowych lotniskowych organów służb ruchu lotniczego, a także organów dowodzenia obroną powietrzną, jak również poleceń przekazanych mu przez wojskowe statki powietrzne. Organy te, w przypadku gdy cywilny statek powietrzny wykonuje lot wbrew zakazom lub ograniczeniom, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 119 ust. 2, 4 lub 5, zakazowi, o którym mowa w art. 119a, lub gdy istnieją uzasadnione obawy, że cywilny statek powietrzny jest używany do działań sprzecznych z prawem, mogą wezwać statek do: odpowiedniej zmiany kierunku lub wysokości lotu; lądowania na wskazanym przez ten organ lotnisku; wykonania innych poleceń, mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Realizacja powyższych przepisów nie może naruszać bezpieczeństwa osób będących na pokładzie statku powietrznego.

Nie można więc podczas działań kontrterrorystycznych, dążąc do usunięcia zagrożenia terrorystycznego, czynić tego, pomijając czy lekceważąc bezpieczeństwo wyżej wymienionych osób. Negatywnym tego przykładem jest chociażby szturm rosyjskich jednostek specjalnych na szkołę w Biesłanie 3 września 2004 r., gdzie terroryści przetrzymywali przeszło tysiąc zakładników, w zdecydowanej większości dzieci. Efektem chaotycznego boju była śmierć 344 zakładników, 32 napastników i 11 antyterrorystów. Podobnie negatywnie ocenić można atak na teatr na Dubrowce 26 października 2002 r. w Moskwie, gdzie szturm antyterrorystów zakończył się odbiciem obiektu i śmiercią 173 osób, w tym 133 zakładników.

⁷⁷ K. Marut, Art. 82, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698612/496052> [dostęp: 1.11.2019].

Równie krwawe wydarzenia miały miejsce podczas pierwszej wojny czeczeńskiej, kiedy to czeczeńskie komando dowodzone przez Szamila Basajewa w dniach 14–19 czerwca 1995 r. zaatakowało miasto Budionnowsk i wzięło w miejscowym szpitalu około 2 tys. zakładników. 16 czerwca rozpoczął się spontaniczny atak oblegających Rosjan, który wyrwał się dowodzącym operacją kontrterrorystyczną spod kontroli. Do odbicia zakładników użyto m.in. wozów pancernych wyposażonych w ciężkie karabiny maszynowe. Szturm ten został przez terrorystów odparty. 17 czerwca miał miejsce drugi atak rosyjski. W jego efekcie ponad 100 zakładników straciło życie od zmasowanego ognia sił rosyjskich, które użyły ciężkich karabinów maszynowych oraz miotaczy ognia RPO Trzmiel. W wyniku tej operacji kontrterrorystycznej zginęło 147 cywilów, 25 antyterrorystów, 16 terrorystów, zaś rannych zostało przeszło 400 cywilów.

Wskazane powyżej przykłady dobitnie pokazują, że chęć eliminacji terrorystów i zagrożenia terrorystycznego nie może przesłaniać celu wyższego, jakim jest bezpieczeństwo ludzi.

Swoistym novum w prawie lotniczym jest art. 126a, który reguluje zniszczenie, unieruchomienie bezzałogowego statku powietrznego lub przejęcie kontroli nad jego lotem. Otóż bezzałogowy statek powietrzny, w tym model latający, może zostać zniszczony, unieruchomiony albo nad jego lotem może zostać przejęta kontrola, w przypadku gdy przebieg lotu lub działanie bezzałogowego statku powietrznego zagraża życiu lub zdrowiu osoby, stwarza zagrożenie dla chronionych obiektów, urządzeń lub obszarów, zakłóca przebieg imprezy masowej albo zagraża bezpieczeństwu jej uczestników, stwarza uzasadnione podejrzenie, że może zostać użyty jako środek ataku terrorystycznego. Ponadto bezzałogowy statek powietrzny, w tym model latający, może zostać zniszczony, unieruchomiony albo nad jego lotem może zostać przejęta kontrola, w przypadku gdy bezzałogowy statek powietrzny wykonuje lot w przestrzeni powietrznej w części, w której wprowadzono ograniczenia lotów, albo znajdującej się nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w której lot statku powietrznego jest zakazany od poziomu terenu do określonej wysokości.

Do zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego albo przejęcia kontroli nad jego lotem są uprawnieni funkcjonariusze Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej, strażnicy Straży Marszałkowskiej, żołnierze Żandarmerii Wojskowej i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz pracownicy specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych – na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

O tym, jak istotne są to kwestie i jak znaczące w praktyce, świadczy niedawny udany atak przeprowadzony za pomocą dronów na instalacje naftowe koncernu Saudi Aramco. Miał on miejsce 14 września 2020 r., a dokonali go rebelianci z szyckiego ruchu Huti, najprawdopodobniej wspierani przez Iran. W jego efekcie wydobycie ropy naftowej w Arabii Saudyjskiej spadło o połowę, a cena tego surowca poszła w górę. Sukces tego ataku, pomimo istnienia silnej obrony przeciwlotniczej opartej m.in. na amerykańskim systemie Patriot, każe poważnie zastanowić się nad nowymi sposobami neutralizowania dronów. Dla przykładu można tu przywołać amerykański przeciwdronowy system broni laserowej Laser Dune Buggy stworzony przez firmę Raytheon czy opracowaną przez rodzimych konstruktorów z Wojskowych Zakładów Elektronicznych S.A. lancę elektromagnetyczną.

Kwestia ochrony lotnictwa cywilnego została uregulowana w rozdziale IX ustawy – Prawo lotnicze. Jej art. 186 wskazuje regulacje prawne określające zakres ochrony lotnictwa cywilnego. Zgodnie z nim ochrona lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa oraz bezpieczeństwu osób i mienia w związku z jego działalnością podlega szczególnym przepisom prawa lotniczego, a także odrębnym ustawom, umowom i przepisom międzynarodowym. Ochrona lotnictwa cywilnego, jak stwierdza Agnieszka Kunert-Diallo, stanowi stosunkowo nową dziedzinę w obszarze międzynarodowego i krajowego prawa lotniczego. Poza ogólnymi stwierdzeniami dotyczącymi bezpieczeństwa w lotnictwie wyrażonymi w preambule konwencji chicagowskiej nie znajdziemy w treści jej artykułów żadnych konkretnych zobowiązań państw. Brak ten uzupełniony został częściowo w międzynarodowych konwencjach karnych prawa lotniczego, jak np. w konwencji tokijskiej, dotyczącej uprawnień dowódcy statku powietrznego w przypadku czynów zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi na pokładzie statku powietrznego⁷⁸.

Przepisy wyżej wymienionego rozdziału dotyczą również warty ochronnej na pokładzie statku powietrznego. Ustanawiają one na przewoźnikach lotniczych obowiązek zapewnienia na pokładzie statku powietrznego warty ochronnej pełnionej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, jeżeli mają do czynienia z określonymi przez prezesa ULC lotami wysokiego ryzyka⁷⁹. Przewoźnik lotniczy pokrywa koszty związane z pełnieniem warty ochronnej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, chyba że jest to warta ochronna pełniona w celach szkoleniowych. Wówczas koszty pokrywa komendant główny Straży Granicznej.

⁷⁸ A. Kunert-Diallo, Art. 186, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698769/496209> [dostęp: 3.11.2019].

⁷⁹ Por. K. Gefert, *Europejski model ochrony lotnictwa cywilnego przed terroryzmem...*, s. 224.

Wprowadzenie warty ochronnej nie jest jednak panaceum na wszelkie zagrożenia mogące mieć miejsce względem i na pokładzie statku powietrznego. To tylko jeden ze środków zapewnienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, także w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu.

Ochrona lotnictwa cywilnego, w myśl art. 186b prawa lotniczego, realizowana jest m.in. poprzez służbę ochrony lotniska czy operatora kontroli bezpieczeństwa. Jak trafnie wskazuje Grzegorz Zając: „Służba ochrony lotniska jest odpowiedzialna w szczególności za ochronę stref zastrzeżonych lotniska (np. radar, stacje meteorologiczne, magazyny paliw) oraz kontrolę przepustek uprawniających do przebywania w tych strefach”⁸⁰.

Kontrola bezpieczeństwa jest jednym z elementów systemu ochrony lotnictwa cywilnego. Jak podaje Kamil Gefert: „ma ona na celu wykrywanie przedmiotów niedozwolonych i niebezpiecznych, mogących wyrządzić szkody zarówno na ziemi po wejściu do strefy zastrzeżonej, jak i podczas lotu”⁸¹. Za realizację zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa, o której mowa w rozporządzeniu nr 300/2008/WE, odpowiada zarządzający lotniskiem w stosunku do: osób innych niż pasażerowie oraz przenoszonych przez nie przedmiotów, pasażerów i bagażu kabinowego, bagażu rejestrowanego, ładunków przewożonych drogą lotniczą i poczty, poczty i materiałów przewoźnika lotniczego, zaopatrzenia pokładowego oraz zaopatrzenia portu lotniczego przed uzyskaniem zezwolenia na dostęp do strefy zastrzeżonej, chyba że zarządzający lotniskiem, przewoźnik lotniczy, znany nadawca zaopatrzenia portu lotniczego lub zarejestrowany dostawca zaopatrzenia pokładowego zastosowali wymagane środki kontroli w zakresie ochrony w rozumieniu rozporządzenia nr 300/2008/WE. Zarządzający lotniskiem realizuje te zadania przez służbę ochrony lotniska.

Kontrola bezpieczeństwa, o której mowa powyżej, zgodnie z art. 3 pkt 8 rozporządzenia nr 300/2008/WE, oznacza stosowanie technicznych lub innych środków w celu identyfikacji lub wykrywania przedmiotów zabronionych⁸².

Ponadto za realizację zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa, o której mowa w rozporządzeniu nr 300/2008/WE, odpowiada także zarejestrowany agent w rozumieniu rozporządzenia nr 300/2008/WE w stosunku do ładunku i poczty, jak również zarejestrowany dostawca zaopatrzenia pokładowego w rozumieniu rozporządzenia nr 300/2008/WE w stosunku do zaopatrzenia pokładowego lub przewoźnik lotniczy, który dostarcza zaopatrzenie do własnego statku powietrznego.

⁸⁰ P. Zając, *Prawne i organizacyjne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa w lotnictwie...*, s. 136.

⁸¹ K. Gefert, *Europejski model ochrony lotnictwa cywilnego przed terroryzmem...*, s. 224.

⁸² A.K. Siadkowski, *Bezpieczeństwo i kontrola w cywilnej komunikacji lotniczej...*, s. 206 i n.

Organem nadzoru względem powyższych podmiotów jest prezes ULC, który w zakresie wykonywania zadań, o których mowa w art. 186b ust. 1 pkt 1 prawa lotniczego, współdziała ze Strażą Graniczną.

Straż Graniczna w zakresie współdziałania w sprawowaniu wspomnianego nadzoru jest uprawniona do samodzielnego podejmowania działań polegających na: obserwowaniu i rejestrowaniu funkcjonowania punktu kontroli bezpieczeństwa; kontrolowaniu liczby pracowników służby ochrony lotniska na stanowisku kontroli bezpieczeństwa oraz niezwłocznym sygnalizowaniu zarządzającemu lotniskiem ewentualnych wątpliwości odnośnie do stanu psychofizycznego pracowników służby ochrony lotniska; niezwłocznym reagowaniu na naruszenia przepisów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego ze strony pracowników służby ochrony lotniska; niezwłocznym kierowaniu do zarządzającego lotniskiem wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych poważnych uchybień oraz informowaniu prezesa Urzędu o tych uchybieniach; dokonywaniu kontroli posiadania certyfikatów, o których mowa w art. 186b ust. 10, związanych z kwalifikacjami pracowników służby ochrony lotniska dokonujących kontroli bezpieczeństwa; niezwłocznym reagowaniu na sygnały o zakłóceniu porządku publicznego w punkcie kontroli bezpieczeństwa oraz przyległym do niego rejonie.

Zarządzający lotniskiem realizuje zadania w zakresie ochrony stref ogólnodostępnych lotniska we współpracy ze służbami ochrony działającymi na terenie lotniska. Służba ochrony lotniska wykonuje zadania zarządzającego lotniskiem w zakresie: prowadzenia kontroli bezpieczeństwa, o której mowa w art. 186b ust. 1 pkt 1 prawa lotniczego; kontroli dostępu do stref zastrzeżonych lotniska; kontroli przepustek wydawanych przez zarządzającego lotniskiem; ujęcia i przekazania Policji lub Straży Granicznej osoby naruszającej warunki bezpieczeństwa na lotnisku oraz pasażera naruszającego warunki przewozu, osoby, która bez upoważnienia uzyskała lub usiłowała uzyskać dostęp do strefy zastrzeżonej lotniska, osoby, która popełniła lub usiłowała popełnić akt bezprawnej ingerencji, osoby, która w inny sposób narusza porządek publiczny; ochrony strefy zastrzeżonej lotniska i innych stref w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 300/2008/WE; czynności, o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁸³, tj. zabezpieczenia technicznego, polegającego na: montażu elektronicznych urządzeń i systemów alarmowych, sygnalizujących zagrożenie chronionych osób i mienia, oraz eksploatacji, konserwacji i naprawach w miejscach ich zainstalowania, montażu urządzeń i środków mechanicznego zabezpieczenia oraz ich eksploatacji, konserwacji, naprawach i awaryjnym otwieraniu w miejscach zainstalowania.

⁸³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 838.

Służba ochrony lotniska przy wykonywaniu zadań, o których mowa powyżej, współdziała z właściwymi służbami lub organami. Jeśli jednak zajdzie konieczność realizacji zadań wykraczających poza kompetencje służby ochrony lotniska, o których mowa w art. 168b ust. 5 prawa lotniczego, zarządzający lotniskiem powiadamia Straż Graniczną lub Policję.

Straż Graniczna ma prawo do sprawdzania poprawności przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa przez zarządzającego lotniskiem na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 189 ust. 2 prawa lotniczego. Ponadto Straż Graniczna, w celu realizacji swoich zadań, jest uprawniona do korzystania z systemów rejestrujących obraz umieszczonych na terenie portu lotniczego i zapisów z tych systemów. Kopie zapisu udostępnione Straży Granicznej przez zarządzającego lotniskiem, niezawierające dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego, postępowania w sprawach o wykroczenia, postępowania dyscyplinarnego lub mogących być wykorzystanymi w postępowaniu w ramach czynności wyjaśniających albo dowodów mających znaczenie dla toczących się takich postępowań Straż Graniczna przechowuje przez okres nie dłuższy jednak niż 30 dni, licząc od dnia udostępnienia, a następnie niszczy.

Kontrolę bezpieczeństwa wykonują osoby wpisane na prowadzoną przez prezesa ULC listę operatorów kontroli bezpieczeństwa, mające certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa wydany lub uznany przez prezesa Urzędu.

Zdaniem Agnieszki Kunert-Diallo ustawa zobowiązuje do wykonywania zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa zarządzających lotniskiem w związku z przewozem lotniczym i na obszarze przejść ze strefy ogólnodostępnej do strefy zastrzeżonej lotniska. Strefa zastrzeżona jest częścią strefy operacyjnej lotniska, gdzie obok ograniczonego dostępu stosuje się również inne normy ochrony lotnictwa. W strefie zastrzeżonej przebywać mogą wyłącznie osoby, które poddane zostały kontroli bezpieczeństwa, w tym pasażerowie uprawnieni do przewozu oraz pracownicy lotniska posiadający przepustkę upoważniającą do przebywania w tej strefie. Zarządzający portu lotniczego dokonuje ciągłej wyrwykowej kontroli bezpieczeństwa osób innych niż pasażerowie, w tym również członków załóg lotniczych, przy wejściu do stref zastrzeżonych lotniska w celu uniemożliwienia wniesienia na te obszary przedmiotów zabronionych. Wskazać również trzeba, że przepisy unijne wprowadzają wymogi dotyczące projektowania portów lotniczych. W każdym z portów lotniczych przeznaczonych do użytku przez lotnictwo cywilne wyznacza się granice między strefą ogólnodostępną, strefą operacyjną lotniska, strefami zastrzeżonymi lotniska, częściami krytycznymi i w przypadkach uzasadnionych strefami wydzielonymi w celu podjęcia właściwych środków ochrony

w każdej z nich. Przepisy unijne określają warunki dostępu do poszczególnych stref lotniskowych⁸⁴.

W celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i uszczelnienia systemu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego ustawodawca w przepisach art. 168c, art. 168d, art. 186e, art. 186ae, czyniąc zadość wymogom prawodawcy unijnego, o których mowa w rozporządzeniu nr 300/2008/WE, wprowadził instytucję zarejestrowanego agenta, zarejestrowanego dostawcy zaopatrzenia pokładowego, znanego nadawcy. Regulacje te mają wspólny mianownik, jakim jest weryfikacja wiarygodności wyżej wymienionych podmiotów w kontekście przestrzegania przepisów szeroko rozumianego prawa lotniczego.

Uprawnienia pracownika służby ochrony lotniska określa art. 186f. Zgodnie z nim pracownik służby ochrony lotniska przy wykonywaniu zadań z zakresu kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym oraz ochrony osób i mienia w granicach chronionych obszarów, obiektów i urządzeń, w tym na pograniczu strefy ogólnodostępnej ze strefą zastrzeżoną lotniska, niezależnie od uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia, ma prawo do: niedopuszczenia do wejścia na obszar lub do obiektu podlegających ochronie osoby nieposiadającej wymaganych uprawnień oraz niedopuszczenia do wjazdu na obszar lub do obiektu podlegających ochronie pojazdu nieposiadającego wymaganych uprawnień; dokonywania kontroli manualnej i przeglądania zawartości bagażu; sprawdzania przedmiotów wprowadzanych do strefy zastrzeżonej lotniska; korzystania z urządzeń technicznych, ze środków chemicznych oraz wykorzystania psów do wykrywania urządzeń, przedmiotów lub substancji, których posiadanie jest zabronione bądź które mogą stanowić przedmiot niebezpieczny.

Z kolei w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie osób i mienia pracownik służby ochrony lotniska ma prawo do: ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości; wezwania osób do opuszczenia obszaru lub obiektu w przypadku stwierdzenia braku uprawnień do przebywania na terenie chronionego obszaru lub obiektu albo stwierdzenia zakłócania porządku; ujęcia w granicach obszarów lub obiektów chronionych lub poza ich granicami osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także chronionego mienia, w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji; użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a, b i d, pkt 2 lit. a, pkt 7, 9, pkt 12 lit. a i pkt 13 ustawy

⁸⁴ A. Kunert-Diallo, *Art. 186(b)*, [w:] M. Żylicz, *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698771/496211> [dostęp: 3.11.2019].

z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁸⁵ w prawem określonych przypadkach; użycia lub wykorzystania broni palnej w prawem określonych przypadkach.

Kontrolą manualną, zgodnie z art. 186f ust. 2 prawa lotniczego, jest zespół czynności kontroli bezpieczeństwa wykonywanych ręcznie bez ingerencji w wewnętrzne powłoki ciała oraz w sposób powodujący w jak najmniejszym stopniu naruszenie intymności, w celu wykrycia w odzieży lub na ciele oraz w przedmiotach osobistych kontrolowanej osoby zabronionych przedmiotów, urządzeń lub substancji. Za zgodą kontrolowanej osoby kontrola ta może być przeprowadzana przez pracownika służby ochrony lotniska odmiennej płci niż kontrolowana osoba. Co więcej, za zgodą kontrolowanej osoby kontrola manualna może także obejmować dokonanie oglądu powierzchni jej ciała przez pracownika służby ochrony lotniska tej samej płci, w warunkach gwarantujących zachowanie intymności. Za zgodą kontrolowanej osoby czynność ta może być dokonana przez pracownika służby ochrony lotniska odmiennej płci niż kontrolowana osoba (art. 186f ust. 3 prawa lotniczego).

Przepisy określone w art. 186f ust. 1–3 prawa lotniczego stosuje się odpowiednio do zadań i uprawnień zarejestrowanego agenta.

W związku z tym, że prezes ULC zajmuje centralną pozycję w sieci bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, nie powinno budzić zdziwienia, że zgodnie z art. 186g prawa lotniczego różne organy i podmioty zobligowane są do przekazywania mu informacji o zdarzeniach mogących mieć wpływ na poziom bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. W myśl art. 186 g ust. 1 prawa lotniczego organy administracji publicznej, służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne oraz podmioty prowadzące działalność lotniczą przekazują prezesowi ULC informacje o wszelkich zdarzeniach mogących mieć wpływ na poziom ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Również podmioty prowadzące działalność lotniczą zobowiązane są do przekazywania prezesowi ULC w szczególności informacji o zdarzeniach noszących znamiona aktu bezprawnej ingerencji lub mogących być próbą dokonania takiego aktu, co wynika z treści art. 186g ust. 2 prawa lotniczego.

Agnieszka Kunert-Diallo trafnie zaznacza, że przepis nie precyzuje przy tym, w jakiej formie i trybie powinno nastąpić poinformowanie prezesa ULC. W rozporządzeniu w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego⁸⁶

⁸⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 1834.

⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 631. Uchylone na podstawie art. 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 235.

wskazuje się natomiast, że podmioty te przekazują informacje niezwłocznie. Ponadto rozporządzenie przewiduje obowiązek niezwłocznego przekazania informacji o zaistnieniu aktu bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym lub przygotowaniach do jego popełnienia przez wskazane w komentowanym przepisie podmioty – szefowi ABW⁸⁷.

Swoistym dopełnieniem powyższych obowiązków jest przyznanie prezesowi ULC uprawnienia, by w drodze decyzji administracyjnej, po zasięgnięciu opinii komendanta głównego Straży Granicznej, wydanej w terminie określonym przez prezesa Urzędu, mógł on w sytuacji kryzysowej w lotnictwie cywilnym wprowadzić dodatkowe środki ochrony bezpieczeństwa pasażerów, bagażu, ładunków oraz przesyłek pocztowych. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, a doręcza w formie pisemnej lub za pomocą telefaksu, poczty elektronicznej, przy wykorzystaniu teleksowej łączności lotniczej albo, w uzasadnionych przypadkach, ogłasza się ustnie (art. 186g ust. 3–5 prawa lotniczego).

Istotnym narzędziem służącym zapewnieniu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego jest Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego. Program ten ustala minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, w drodze rozporządzenia (art. 187 prawa lotniczego).

Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego określa sposoby realizacji ochrony lotnictwa cywilnego, w tym dotyczące: organizacji ochrony, działań zapobiegawczych i działań w przypadkach aktów bezprawnej ingerencji; współpracy w tym zakresie organów administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych, innych podmiotów prowadzących działalność lotniczą oraz innych organów i służb publicznych; dokumentowania stwierdzonych przez Straż Graniczną poważnych uchybień i naruszeń przepisów oraz informowania o nich prezesa Urzędu; wykonywania zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym osób, bagażu, ładunków oraz przesyłek pocztowych, prowadzoną przez podmioty, o których mowa w art. 186b ust. 1 prawa lotniczego; współdziałania, o którym mowa w art. 186b ust. 2, 3 i 6 prawa lotniczego; wymogów, jakie muszą być spełnione przy wykorzystaniu psów podczas kontroli bezpieczeństwa; sposobów przekazywania, gromadzenia i postępowania z informacjami, o których mowa w art. 186g ust. 1 i 2 prawa lotniczego; sposobu analizy ryzyka w przypadku odstąpienia od wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego i przyjęcia alternatywnych środków w zakresie ochrony;

⁸⁷ A. Kunert-Diallo, *Art. 186(g)*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698776/496216> [dostęp: 3.11.2019].

wymogów w zakresie wyznaczania unijnych podmiotów zatwierdzających do spraw ochrony lotnictwa cywilnego – z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych oraz przepisów Unii Europejskiej dotyczących zasad ochrony lotnictwa cywilnego.

Jak słusznie wskazuje Piotr Galej: „Jego wielkość, skomplikowanie i kompleksowość powinna być wprost proporcjonalna do wielkości, skomplikowania i kompleksowości lotnictwa w danym państwie – głównie rodzajów funkcjonującej działalności lotniczej”⁸⁸.

Obowiązek sporządzenia programu wynika z przepisów rozporządzenia nr 300/2008. Na podstawie jego art. 10 państwo członkowskie powinno określić w programie obowiązki w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm i opisywać środki wymagane od operatorów i innych podmiotów⁸⁹.

Szczegółowo kwestie związane z Krajowym Programem Ochrony Lotnictwa Cywilnego reguluje Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego⁹⁰.

Oprócz Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego mamy do czynienia z programami ochrony poszczególnych lotnisk, przewoźników lotniczych, instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarejestrowanego agenta oraz innych podmiotów prowadzących działalność lotniczą. Zadania ochrony są realizowane zgodnie ze wspomnianymi programami (art. 88 ust. 1 prawa lotniczego).

Wymogi dotyczące programów ochrony lotniska mogą być zróżnicowane w zależności od rodzaju lotniska, rodzaju i częstotliwości wykonywanych na nim operacji lotniczych oraz wyników analizy ryzyka związanego z funkcjonowaniem tego lotniska.

W portach lotniczych zadania ochronne są realizowane przy pomocy zespołów ochrony lotniska oraz sztabu kryzysowego, powołanych przez zarządzającego lotniskiem. Jeżeli ruch lotniczy w danym porcie lotniczym lub wyznaczonych strefach portów lotniczych ogranicza się do jednej lub większej liczby kategorii wymienionych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1254/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. ustanawiającym kryteria pozwalające państwom członkowskim na odstępstwo od wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego

⁸⁸ P. Galej, *Pojęcie zarządzania bezpieczeństwem*, [w:] K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie...*, s. 79.

⁸⁹ A. Kunert-Diallo, Art. 187, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698777/496217>, [dostęp: 3.11.2019].

⁹⁰ T.j. Dz.U. z 2018, poz. 631.

i przyjęcie alternatywnych środków w zakresie ochrony⁹¹, prezes Urzędu, działając w zakresie określonym w przepisach prawa Unii Europejskiej, na wniosek zarządzającego lotniskiem wyraża, w drodze decyzji administracyjnej, zgodę na zastosowanie określonych przez zarządzającego lotniskiem działań zastępczych, jeżeli przeprowadzona dla tego portu lotniczego analiza ryzyka wykaże, że nie spowoduje to zmniejszenia poziomu ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji. Decyzji tej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 188 ust. 1c i 1e prawa lotniczego).

Operacje lotnicze realizowane z lotnisk, o których mowa powyżej, nie mogą w szczególności prowadzić do zaistnienia sytuacji polegających na: braku możliwości skutecznej ochrony realizowanych w tym samym czasie kilku operacji lotniczych; braku możliwości skutecznej realizacji kontroli bezpieczeństwa pasażerów, bagażu, ładunku, przesyłek kurierskich i ekspresowych oraz poczty; mieszaniu się pasażerów przylatujących i odlatujących w tym samym czasie; mieszaniu się osób postronnych z osobami poddanymi kontroli bezpieczeństwa; nieupoważnionym dostępie osób nieskontrolowanych do bagażu rejestrowanego i podręcznego odlatujących i przylatujących pasażerów oraz ładunku, przesyłek kurierskich i ekspresowych oraz poczty (art. 188 ust. 1d prawa lotniczego). Nie mogą więc negatywnie rzutować na poziom bezpieczeństwa publicznego.

Należy pamiętać także o tym, że instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego jest obowiązana zapewnić ochronę lotniczych urządzeń naziemnych zgodnie z jej programem ochrony.

Celem zapewnienia właściwej ochrony lotnictwa cywilnego ustawodawca uregulował w art. 188a prawa lotniczego kwestie dotyczące wyznaczania stref zastrzeżonych lotniska, ich części krytycznych oraz przejść do stref.

Zarządzający lotniskiem wyznacza strefy zastrzeżone lotniska oraz części krytyczne tych stref w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 300/2008/WE, a także przejścia do tych stref. Strefy i przejścia te wyznacza się w uzgodnieniu z: Policją; Strażą Graniczną; Służbą Celno-Skarbową; prezesem Urzędu. Zarządzający lotniskiem określa w programie ochrony lotniska wyżej wymienione strefy i przejścia.

W programach ochrony podmiotów, o których mowa w art. 188 ust. 1 prawa lotniczego, określa się wyznaczone przez ich właścicieli i chronione zgodnie z tymi programami miejsca lokalizacji następujących obiektów i urządzeń położonych poza strefą zastrzeżoną lotniska: radaru; lotniczych urządzeń naziemnych, w tym w szczególności systemu lądowania według wskazań przyrządów (ILS), radiolatarni ogólnokierunkowej VHF (VOR), radiolatarni bezkierunkowej

⁹¹ Dz.Urz. UE L 338 z 19.12.2009, s. 17.

(NDB); anteny radiowej wysokiej częstotliwości; generatorów prądu; stacji meteorologicznej; magazynów paliw; pomieszczeń producentów zaopatrzenia pokładowego; magazynów ładunków przeznaczonych do przewozu lotniczego; baz technicznych przewoźników lotniczych prowadzących działalność z terenu danego lotniska.

Środki ochrony w strefach, o których mowa powyżej, określa program ochrony podmiotu będącego właścicielem urządzeń lub obiektów wymienionych w art. 188 ust. 8 prawa lotniczego.

Określone przez prawodawcę wymagania w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego mogą być zmienione. Na podstawie art. 188c ust. 1 prawa lotniczego, w kompetencję taką został wyposażony prezes ULC, który to na wniosek zarządzającego lotniskiem, w drodze decyzji administracyjnej, może wprowadzić odstępstwa od wymagań w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, o których mowa w rozporządzeniu nr 300/2008/WE. W decyzji tej prezes ULC wyraża zgodę na zastosowanie określonych przez zarządzającego lotniskiem działań zastępczych (alternatywne środki ochrony), jeżeli przeprowadzona dla tego lotniska lub jego części lokalna analiza ryzyka wykaże, że nie spowoduje to zmniejszenia poziomu ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji.

Prezesa ULC w wykonywaniu ciężących na nim zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego wspomagają audytorzy krajowi. Zgodnie z art. 188d ust. 1 prawa lotniczego czynności kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego w imieniu prezesa Urzędu wykonuje audytor krajowy kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, mający certyfikat audytora krajowego i wpisany jest na prowadzoną przez prezesa Urzędu listę audytorów krajowych. Z kolei w przypadku podmiotów prowadzących działalność lotniczą taką funkcję pełnią audytorzy wewnętrzni (art. 188d ust. 2 prawa lotniczego).

Na podstawie art. 188e ust. 1 prawa lotniczego podmiot prowadzący działalność lotniczą prowadzi wewnętrzną kontrolę jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przez: sporządzenie rocznego harmonogramu wewnętrznej kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego; zapewnianie realizacji oraz monitorowanie w sposób udokumentowany czynności kontroli jakości uwzględnionych w rocznym harmonogramie wewnętrznej kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego; przekazywanie prezesowi Urzędu rocznego sprawozdania z wykonanych czynności wewnętrznej kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Audytor wewnętrzny realizuje czynności wewnętrznej kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego na rzecz podmiotu prowadzącego działalność lotniczą, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 189 ust. 2, w tym w Krajowym Programie Kontroli Jakości.

Kontrolę jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego w odniesieniu do zespołu składającego się z psa do wykrywania materiałów wybuchowych i jego przewodnika prowadzi się w sposób określony w przepisach wydanych na podstawie art. 189 ust. 2.

Celem uszczelnienia systemu ochrony lotnictwa cywilnego nałożono na przewoźników lotniczych obowiązek przekazywania danych pasażerów. Przewoźnik lotniczy, który wykonuje loty międzynarodowe pasażerskie do lub z Rzeczypospolitej Polskiej, jest obowiązany do przekazywania informacji dotyczącej pasażerów znajdujących się na pokładzie statku powietrznego, który będzie lądował na terytorium RP. Obowiązku tego nie stosuje się do lotów pasażerskich między RP a innym państwem członkowskim Unii Europejskiej oraz między RP a państwem trzecim traktowanym na równi z państwami Unii Europejskiej na podstawie umowy w sprawie włączenia tego państwa we wdrożenie, stosowanie i rozwój dorobku z Schengen (art. 202a ust. 1 i 2 prawa lotniczego).

Jak wskazuje Agnieszka Kunert-Diallo, obowiązek przewoźników lotniczych (bez względu na ich przynależności) w zakresie przekazywania danych pasażerów ustanowiony został na podstawie dyrektywy Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych. Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do wdrożenia środków ustanawiających zobowiązanie dla przewoźników lotniczych do przesyłania na wniosek organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie kontroli osób na granicach zewnętrznych, przed końcem kontroli, informacji dotyczących pasażerów, których wprowadzać będą przez wyznaczone przejścia graniczne (punkty graniczne autoryzowane przez właściwe organy do przekraczania granic zewnętrznych), przez które te osoby wchodzi na terytorium państwa członkowskiego⁹².

Informacja, o której mowa powyżej, obejmuje następujące dane: imię lub imiona oraz nazwisko w pełnym brzmieniu; datę urodzenia; numer i rodzaj dokumentu podróży; obywatelstwo; nazwę przejścia granicznego, w którym nastąpi przekroczenie granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej; numer lotu; datę i czas startu i lądowania statku powietrznego; liczbę pasażerów statku powietrznego; lotnisko wejścia pasażera na pokład statku powietrznego w celu odbycia lotu (art. 202a ust. 3 prawa lotniczego).

Przewoźnik lotniczy przekazuje informację na wniosek komendanta placówki Straży Granicznej właściwego ze względu na miejsce przekroczenia granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej przez pasażerów znajdujących się na pokładzie statku powietrznego. Komendant placówki Straży Granicznej występuje

⁹² A. Kunert-Diallo, Art. 202(a), [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze...*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698808/496248> [dostęp: 4.11.2019].

z wnioskiem, w przypadku gdy jest to konieczne do zwalczania nielegalnej migracji lub usprawnienia kontroli granicznej. Wniosek o przekazanie informacji komendant placówki Straży Granicznej sporządza w formie pisemnej lub elektronicznej i przesyła przewoźnikowi lotniczemu co najmniej na jeden dzień przed planowanym przylotem statku powietrznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnionych przypadkach wniosek może być przekazany potem, jednak nie później niż do rozpoczęcia odprawy biletowo-bagażowej przed odlotem (art. 202a ust. 4–5 prawa lotniczego).

Nałożenie na przewoźników lotniczych obowiązku przekazywania powyżej wskazanych informacji o pasażerach wymusiło stworzenie stosownych procedur ich przekazywania. Zostały one określone w art. 202b prawa lotniczego, na podstawie którego przewoźnik lotniczy, po zakończeniu odprawy biletowo-bagażowej pasażerów danego lotu, jednak nie później niż w chwili startu statku powietrznego, przekazuje wspomnianą informację komendantowi placówki Straży Granicznej w formie elektronicznej w postaci pliku tekstowego. Informacja powinna być przekazywana w sposób spełniający w zakresie transliteracji wymogi określone w Załączniku 9 do konwencji, o której mowa w art. 3 ust. 2 prawa lotniczego, tj. konwencji chicagowskiej. W przypadku braku możliwości przekazania lub odebrania informacji w formie elektronicznej przewoźnik lotniczy przekazuje ją telefaksem w terminie, o którym powyżej. Jeśli jednak przewoźnik lotniczy nie ma możliwości przekazania informacji w wyżej wymieniony sposób lub w przypadku błędu w przekazaniu informacji, może on, po uzgodnieniu z komendantem placówki Straży Granicznej, przekazać ją w inny sposób umożliwiający otrzymanie informacji, nie później niż przed rozpoczęciem kontroli granicznej.

Przewoźnik lotniczy, nie później niż w chwili wylądowania statku powietrznego, jest obowiązany powiadomić pasażerów o przekazaniu komendantowi placówki Straży Granicznej informacji oraz o prawie pasażera do wglądu do informacji znajdującej się w dyspozycji przewoźnika lotniczego i poprawienia zawartych w niej danych dotyczących jego osoby.

Otrzymane od przewoźnika lotniczego informacje w formie elektronicznej komendant placówki Straży Granicznej przechowuje w systemie teleinformatycznym tejże placówki. Komendant placówki Straży Granicznej usuwa informacje po zakończeniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kontroli granicznej pasażerów danego lotu, jednak nie później niż po upływie 24 godzin od chwili przekazania informacji przez przewoźnika lotniczego. Z wyjątkiem w tej materii mamy do czynienia wówczas, gdy dane objęte informacją są niezbędne do wykonywania przez Straż Graniczną lub inne organy państwa zadań mających na celu ochronę bezpieczeństwa państwa albo ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz

na potrzeby prowadzenia postępowania, o którym mowa w art. 209u prawa lotniczego, tj. nałożenia przez prezesa ULC kary pieniężnej za nieprzekazanie wymaganych prawem informacji, przekazanie niepełnych lub nieprawdziwych informacji – o których mowa w art. 202a prawa lotniczego.

Informacje znajdujące się w posiadaniu przewoźnika lotniczego, które były przekazane komendantowi placówki Straży Granicznej, są przez niego usuwane w terminie 24 godzin od wylądowania statku powietrznego na terytorium RP. Obowiązek usunięcia tych informacji nie obejmuje jednak danych zgromadzonych przez przewoźnika lotniczego, które są niezbędne do prowadzenia przez niego działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego, o czym stanowi art. 202d prawa lotniczego.

Ustawodawca, dążąc do zapewnienia właściwej ochrony lotnictwa cywilnego, rozdział XIa poświęca kwestii administracyjnych kar pieniężnych, nakładanych przez prezesa ULC na różne podmioty za naruszenia przepisów ustawy, w drodze decyzji administracyjnej. Mowa tu np. o karach nakładanych za: naruszenie obowiązków w zakresie ochrony lotnictwa, rażące naruszenie przepisów określających prawa pasażerów lub za nieusunięcie nieprawidłowości w tym zakresie, uniemożliwienie lub utrudnianie prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego, wykonywanie przewozu lotniczego bez wymaganego zezwolenia lub upoważnienia.

Cechą charakterystyczną omawianej instytucji prawnej jest to, że podmiot, na który została nałożona, ponosi odpowiedzialność administracyjnoprawną. Jedyną przesłanką niezbędną dla pociągnięcia sprawcy do powyższej odpowiedzialności jest bezprawie administracyjne, które należy rozumieć jako naruszenie lub przekroczenie warunków określonych w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska⁹³.

Z kolei w dziale XII ustawodawca zawarł przepisy karne, które określają czyny zagrożone karą grzywny oraz czyny zagrożone karą ograniczenia wolności, jak i te, które są zagrożone karą pozbawienia wolności. Związane są one z naruszeniem przepisów prawa lotniczego, które ukierunkowane są na zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę lotnictwa cywilnego.

Zakończenie

Lotnictwo cywilne współcześnie przeżywa dynamiczny rozwój, o czym świadczy stale wzrastająca ilość lotów, przewożonych ładunków oraz pasażerów. Również

⁹³ K. Chochowski, K. Chochowski, *Charakter prawny administracyjnej kary pieniężnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Przedsiębiorczości i Zarządzania” 2010, z. 2, s. 134.

w Polsce obserwujemy ten globalny trend, co znalazło odbicie np. w uchwaleniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁹⁴, który ma pełnić funkcję głównego portu lotniczego obsługującego zarówno loty krajowe, jak i międzynarodowe.

Transport lotniczy zasłużył sobie na reputację najbezpieczniejszego środka transportu. Niestety jest on bardzo podatny na różnego rodzaju zagrożenia, w tym na zagrożenie terrorystyczne. Z tego też powodu zagadnienie bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego doczekało się licznych uregulowań prawnych, zarówno na poziomie prawa krajowego, jak i unijnego czy międzynarodowego. Wielość aktów normatywnych dotyczących tej kwestii z jednej strony jest pozytywna, albowiem przepisy w nich zawarte precyzyjnie określają reguły, zasady i wymogi dotyczące lotnictwa cywilnego, z drugiej zaś to bogactwo przepisów może przerodzić się w swoistą dżunglę, gdzie poruszanie się jest uciążliwe, skomplikowane i niebezpieczne. W tym ostatnim przypadku może to spowodować obniżenie skuteczności działania szeregu różnych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ochronę lotnictwa cywilnego. To zaś może sprawić, że łatwiej będzie terrorystom prześlizgnąć się przez sieć bezpieczeństwa i przeprowadzić skuteczny atak.

Jednym z wyznaczników efektywnej walki z terroryzmem jest nowoczesne, odpowiadające zagrożeniom prawodawstwo. Właściwe instrumentarium prawne ma takie samo znaczenie w usuwaniu zagrożenia terrorystycznego jak dobre wykształcenie i wyposażenie służb i oddziałów specjalnych. Istniejące regulacje prawne winny więc być zawsze jeden krok z przodu względem pomysłowości i kreatywności terrorystów.

Odnosząc się do zwalczania terroryzmu, należy stwierdzić, że współcześnie Polska nie zalicza się do krajów o wysokim ryzyku wystąpienia aktów terroru. Potencjalne zagrożenie terrorystyczne dla kraju nie jest duże, niemniej jednak, biorąc pod uwagę zaangażowanie Polski w szereg misji stabilizacyjnych (w szczególności w Iraku oraz Afganistanie), zagrożenia tego nie można bagatelizować. Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym jest aktualnym wyzwaniem przede wszystkim dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w ramach której powołano Centrum Antyterrorystyczne (CAT), jednostkę koordynującą i analityczną.

Konkretyzując rozważania dotyczące przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w Polsce, a co za tym idzie również w lotnictwie cywilnym, podkreślić należy wiodącą rolę ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. Określa ona zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz

⁹⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 234.

współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań. Ustawa ta określiła precyzyjnie zasady współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia działań antyterrorystycznych, uznając za wiodące w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Stanowi ona swoisty fundament działań podejmowanych w celu przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, również tych, które dotyczą lotnictwa cywilnego. Jej brak utrudniał walkę z tym negatywnym zjawiskiem, co podnosili przedstawiciele służb i oddziałów specjalnych, którzy niejednokrotnie stawali przed różnego rodzaju dylematami tak etycznymi, jak i prawnymi. Powyższy akt normatywny pozwala na ich rozwiązanie i podniesienie efektywności funkcjonowania sieci bezpieczeństwa.

Biorąc pod uwagę skuteczność systemu bezpieczeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego, należy położyć większy nacisk na działalność operacyjno-rozpoznawczą, czyli na wywiad. Rozpoznanie na czas zagrożenia terrorystycznego, identyfikacja osób dążących do ataków terrorystycznych, ich sponsorów i sympatyków jest najefektywniejszym sposobem walki z terroryzmem, w tym cyberterroryzmem.

Kończąc, należy jeszcze zwrócić uwagę na kwestię częstokroć bagatelizowanej edukacji dla bezpieczeństwa, która ma duże znaczenie w minimalizowaniu skutków ataków terrorystycznych. Otóż zasadne zdaje się podjęcie większej aktywności w tym zakresie nie tylko w aspekcie zagrożenia terrorystycznego w lotnictwie cywilnym, ale szerzej, w kontekście różnego rodzaju zagrożeń dla ludności.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., Kulczyński S., Bobińska H., *Zjawisko współczesnego terroryzmu*, [w:] K. Jałoszyński (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013.
- Berezowski A.M., Art. 16, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz* [online], Wolters Kluwer 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698488/495928> [dostęp: 27.10.2019].
- Chochowski K., *Administracja publiczna w województwie wobec zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] A. Borodo (red.), *Samorząd województwa. Współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Chochowski K., *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej w świetle ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, [w:] W. Lis (red.), *Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.

- Chochowski K., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro publiczne*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Chochowski K., *Charakter prawny administracyjnej kary pieniężnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Przedsiębiorczości i Zarządzania” 2010, z. 2.
- Chochowski K., *Ustawa „antyterrorystyczna” jako nowe instrumentarium przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w Polsce*, [w:] P. Maciaszczyk (red.), *Bezpieczeństwo w kontekście zglobalizowanego świata*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego, Tarnobrzeg 2017.
- Chochowski K., *Wpływ *acquis communautaire* na bezpieczeństwo państwa w sferze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu*, [w:] A. Kuś, A. Szachoń-Pszenny (red.), *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, *10 lat Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.
- Czapiński W., *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 19.
- Derek M., *Granice przestrzennego obowiązywania polskiej ustawy karnej*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 3.
- Dobija K., *Obiekty naziemne zagrożone terroryzmem lotniczym*, [w:] A. Glen (red.), *Reagowanie państwa na zagrożenia terroryzmem lotniczym*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Arte, Warszawa 2012.
- Gabriel-Węglowski M., *Działania antyterrorystyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Galej P., *Pojęcie zarządzania bezpieczeństwem*, [w:] K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016.
- Galicki Z., *Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zaleconych metod ICAO* (praca doktorska), Warszawa 1971.
- Gefert K., *Europejski model ochrony lotnictwa cywilnego przed terroryzmem i innymi bezprawnymi ingerencjami na przykładzie Polski*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2017, nr 17(9).
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, LexisNexis, Warszawa 2017.
- Grzywna Z., Limański A., Drabik I., *Zarządzanie bezpieczeństwem w portach lotniczych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2018, z. 118.

- Heide B., *Zabezpieczanie lotów i portów lotniczych na wypadek ataków terrorystycznych*, <http://m.wspia.eu/file/20337/28-HEIDE+BOGUS%C5%81AW.pdf> [dostęp: 10.11.2019].
- Hołyst B., *Terroryzm*, t. 1, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kaczyńska S., *Zarządzanie bezpieczeństwem przez zarządzającego portem lotniczym*, [w:] K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego USB, Wilno 1939.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2012.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część szczegółowa*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Konert A., Kasprzyk P., Łaciński P., *Podstawy prawne zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, [w:] K. Łuczak (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016.
- Kraśnicka I., *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Krawczyk P., *Istota terroryzmu lotniczego*, Warszawa 2008.
- Laskowski J., *Terroryzm lotniczy – charakterystyka zjawiska*, „Studia Humanistyczno-Społeczne” 2013, nr 7.
- Lasota-Jędrzak A., *Wybrane elementy zagrożenia terroryzmem powietrznym obiektów infrastruktury krytycznej*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 3.
- Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu międzynarodowego w polskiej polityce bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2010.
- Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.
- Łuczak K. (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.
- Marcinko M., *Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym*, <http://www.psz.pl/124-polityka/marcin-marcinko-problematyka-terroryzmu-we-wspolczesnym-prawie-miedzynarodowym> [dostęp: 10.11.2019].
- Marcinkowski C., *Bezpieczeństwo publiczne a projektowanie bezpiecznych przestrzeni*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej wobec globalnych zagrożeń. The EU's Security Management Towards Global Threats*, Józefów 2008.

- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Mierzejewski D.J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw. Europa – początek XXI wieku*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica, Piła 2006.
- Miszczuk-Suchanek M., *Implementacja Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 7 grudnia 1944 r.*, „Ius Novum” 2017, nr 1.
- Myszona-Kostrzewa K., Art. 4, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz* [online], Wolters Kluwer 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698478/495918> [dostęp: 27.10.2019].
- Myszona-Kostrzewa K., Art. 9, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz* [online], Wolters Kluwer 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587698483/495923> [dostęp: 27.10.2019].
- Myszona-Kostrzewa K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2014, t. 6, nr 11.
- Nowak B., *Problemy bezpieczeństwa w międzynarodowym lotnictwie cywilnym w świetle Konwencji Haskiej z 1970*, „Studia Europejskie” 2001, nr 3.
- Pakuła A., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Kolonia, Wrocław 2009.
- Paszkiewicz O., *System ochrony lotnictwa cywilnego i zagrożenie terrorystyczne po 2001 roku*, „Terroryzm. Zagrożenia – Prewencja – Przeciwdziałanie” 2008, nr 1.
- Paszukow B., Nowacki G., Olejnik K., *Polityka międzynarodowa w zakresie zwalczania terroryzmu lotniczego w odniesieniu do portów i linii lotniczych*, „Bezpieczeństwo i Ekologia” 2016, nr 10.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007.
- Rajchel J., *Bezpieczeństwo w porcie lotniczym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych, Dęblin 2010.
- Siadkowski A.K., *Bezpieczeństwo i kontrola w cywilnej komunikacji lotniczej na przykładzie Polski, Stanów Zjednoczonych i Izraela. Studium politologiczno-prawne*, Szczepiński 2013.
- Sikora K., Fiszer K., *Metody i środki ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na przykładzie portu lotniczego Wrocław Strachowice*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2013, nr 4.
- Sławik K., *Zarys systemu prawa policyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Smoktunowicz E., *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, Ossolineum, Wrocław 1980.

- Sobol E. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Sztucki J., Gąsior M., Zając G., Szczelina M., *Zarządzanie bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego. Skrypt dydaktyczny*, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław 2011.
- Szymankiewicz Ł., *Terroryzm lotniczy wobec Izraela*, Difin, Warszawa 2019.
- Śliwińska A., *Zagrożenia dla lotnictwa cywilnego*, „De Securitate et Defensione” 2018, nr 4.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Wojciechowski S., *Zagrożenie terroryzmem w XXI wieku – analiza wybranych determinantów*, „Archiwum Kryminologii” 2016, t. 38.
- Zajas S., *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 4(101).
- Załęski K., Compa T., *Wybrane aspekty bezpieczeństwa w portach lotniczych*, „Logistyka” 2013, nr 6.
- Żylicz M. (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

ROZDZIAŁ IV
ORGANY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
ODPOWIEDZIALNE ZA BEZPIECZEŃSTWO TRANSPORTU
LOTNICZEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KAMIL SIKORA

 0000-0003-4764-9782

Minister właściwy do spraw transportu

W porównaniu do innych gałęzi transportu transport lotniczy ma najkrótszą historię. Mimo to z biegiem czasu stał się jedną z najważniejszych i najbezpieczniejszych dziedzin związanych z człowiekiem i jego życiową aktywnością. Kosztowne badania prowadzone są w celu poprawy i tak już wysokiego stanu bezpieczeństwa odbywania podróży w powietrzu. W związku z tym na organach państwowych spoczywają wciąż nowe kolejne obowiązki, wyzwania powiązane z koniecznością zapewnienia jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa, przy jednoczesnej coraz szybciej rosnącej liczbie obsługiwanych pasażerów, przewiezionych towarów, dokonanych operacji lotniczych.

Realizacja zadań związanych ze sprawowaniem zwierzchnictwa nad przestrzenią powietrzną, dbałość o sprawne, prawidłowe funkcjonowanie lotnictwa cywilnego, zapewnienie najwyższych standardów – to zadania, za które odpowiedzialne są organy i podmioty określone wspólnym mianem administracji lotnictwa cywilnego, swoje zadania realizujące poprzez świadczenie usług, wydawanie decyzji administracyjnych, czasem także tworzenie norm i procedur¹.

Nadrzędną pozycję pośród organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo przewozów lotniczych zajmuje minister właściwy do spraw transportu. Od dnia 17 listopada 2015 r. funkcję tę pełni minister infrastruktury i budownictwa, który działa zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa². Urzędem pomocniczym ministra jest Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, które zostało powołane

¹ H. Jaferník, R. Fellner, *Prawo i procedury lotnicze*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2015, s. 76.

² Dz.U. z 2015 r., poz. 1907.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa³.

Jak wynika z art. 27 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁴, dział, jakim jest transport, obejmujący m.in. funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury transportu, w szczególności budowę, modernizację, utrzymanie i ochronę dróg publicznych, w tym autostrad oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych, został przekazany w gestię ministrowi właściwemu do spraw transportu. Ponadto minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a także podlega mu Polska Agencja Żeglugi Powietrznej. Potwierdzenie tego stanu rzeczy odnajdujemy w art. 16 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁵, albowiem minister właściwy do spraw transportu wskazany został przez ustawodawcę jako naczelny organ administracji rządowej właściwy w sprawach lotnictwa cywilnego. Sprawuje on nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustalonym przepisami ustawowymi oraz treścią umów międzynarodowych. Ponadto ustawodawca w art. 20 ust. 1 prawa lotniczego stwierdza, że prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego jest centralnym organem administracji rządowej. Ustawodawca dopuszcza wydawanie przez ministra właściwego do spraw transportu jako organu naczelnego kierownikowi urzędu centralnego, jakim jest prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, wiążących go wytycznych i poleceń. Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Nie mogą one dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, ponadto wydanie ich w formie ustnej wymaga potwierdzenia na piśmie, jak wynika z art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶.

Minister właściwy do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, może opracować wykaz inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ w zakresie budowy lub przebudowy lotniska lub lądowiska, mając na uwadze istniejące programy,

³ Dz.U. z 2015 r., poz. 2080.

⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 945.

⁵ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1580.

⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1171.

⁷ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.

strategie i decyzje w zakresie polityki transportowej oraz potrzeby podmiotów zakładających, rozbudowujących lub przebudowujących lotniska lub lądowiska. Odwołanie się przez ustawodawcę w przepisach ustawy – Prawo lotnicze do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest działaniem celowym, ukierunkowanym na skoordynowanie działań związanych z rozwojem infrastruktury transportowej w powiązaniu z zasadami urbanistyki i ochrony środowiska⁸.

Inwestycją celu publicznego, jak wynika z art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określamy działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹.

Ponadto Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu przyjmuje program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych jako elementów infrastruktury transportowej, a także związane z tym programy rządowe (art. 16 ust. 3 i 3a prawa lotniczego).

Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych

Do wejścia w życie dnia 17 listopada 2002 r. ustawy – Prawo lotnicze¹⁰ obowiązki prowadzenia badań realizowała Główna Komisja Badania Wypadków Lotniczych oraz okręgowe komisje działające przy wszystkich okręgowych Inspektoratach Kontroli Cywilnych Statków Powietrznych¹¹. Po zmianie przepisów obowiązki powyższych zostały przypisane nowo powołanej Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych przy ministrze właściwym do spraw transportu. Z art. 17 ust. 1 prawa lotniczego wynika, że komisja jest organem stałym i niezależnym, którego zadaniem jest prowadzenie badań wypadków i incydentów lotniczych. Komisja nie orzeka co do kwestii winy i zakresu odpowiedzialności, lecz na podstawie wyników przeprowadzonych badań proponuje wdrożenie

⁸ A.M. Berezowski, *Komentarz do art. 16*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, LEX 2016.

⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 121, ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2002 r. Nr 130, poz. 1112.

¹¹ A. Kaczyńska, *Komentarz do art. 17*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, LEX 2016.

odpowiednich rozwiązań w celu zapobiegnięcia podobnym wypadkom w przyszłości¹². Zamierzeniem ustawodawcy w stosunku do komisji było takie jej usytuowanie, aby zdecydowanie oddzielić od siebie zadania związane z badaniem wypadków lotniczych od działalności organów władzy lotniczej sprawujących nadzór nad działalnością lotnictwa cywilnego¹³. Jak wynika z art. 4 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylającego dyrektywę 94/56/WE¹⁴, każde państwo członkowskie UE zobowiązane jest zapewnić prowadzenie lub nadzorowanie badania zdarzeń lotniczych, bez ingerencji z zewnątrz, przez stały krajowy organ do spraw badania zdarzeń lotniczych. Organ ten powinien być w stanie niezależnie przeprowadzać pełne badanie zdarzenia lotniczego, działając samodzielnie lub w ramach porozumień z innymi organami do spraw badania zdarzeń lotniczych. Ma być organem niezależnym pod względem funkcyjnym, w szczególności od władz lotniczych odpowiedzialnych za zdadność do lotu, certyfikację, operacje lotnicze, obsługę techniczną, licencjonowanie, kontrolę ruchu lotniczego lub działalność lotnisk oraz, ogólnie, od jakiegokolwiek innej strony lub podmiotu, których interesy lub zakresy działania mogłyby wchodzić w konflikt z zadaniem powierzonym organowi do spraw badania zdarzeń lotniczych lub mieć wpływ na jego obiektywność. Ponadto organ, prowadząc badanie zdarzenia lotniczego, nie występuje do nikogo o instrukcje ani takowych nie przyjmuje oraz ma nieograniczone uprawnienia do prowadzenia badania zdarzenia lotniczego. Działania powierzone organowi można rozszerzyć na zbieranie i analizę informacji związanych z bezpieczeństwem lotniczym, w szczególności do celów zapobiegania wypadkom, w zakresie, w jakim działania te nie wpływają na jego niezależność ani nie nakładają na niego odpowiedzialności w sprawach regulacyjnych, administracyjnych lub związanych ze standaryzacją. W celu informowania społeczeństwa o ogólnym poziomie bezpieczeństwa lotniczego corocznie na szczeblu krajowym publikuje się sprawozdanie ze stanu bezpieczeństwa. W analizie tej nie ujawnia się źródeł informacji poufnych. Organ do spraw badania zdarzeń lotniczych ma otrzymywać od danego państwa członkowskiego UE środki konieczne do wykonywania swoich zadań w sposób niezależny oraz ma możliwość uzyskania odpowiednich zasobów do realizacji tego celu.

¹² M. Andrachiewicz, *Systemy prawa lotniczego. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2015, s. 44; H. Jaferník, R. Fellner, *Prawo i procedury lotnicze...*, s. 76.

¹³ P. Kasprzyk, *Postępowanie w sprawie badania wypadku lotniczego a postępowanie cywilne*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 34.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 35, z późn. zm.

Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych prowadzi zatem badania na podstawie przepisów ustawy i prawa Unii Europejskiej z zakresu wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym, uwzględniając przy tym normy i zalecane metody postępowania zawarte w załączniku 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (konwencja chicagowska)¹⁵. Zgodnie z art. 26 konwencji chicagowskiej, a także międzynarodowymi normami i zalecanymi metodami postępowania wydanymi przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do przeprowadzenia w celach profilaktycznych badania zdarzenia lotniczego zaistniałego na jego terytorium. W tym celu powołano do życia Państwową Komisję Badania Wypadków Lotniczych, która jest organem do spraw badania zdarzeń lotniczych w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej.

O niezależności komisji można mówić w dwojakim sensie, po pierwsze, funkcjonalnym, czyli wykonywania działań niezależnie od władz lotniczych odpowiedzialnych za zdadność do lotu, certyfikację, operacje lotnicze, obsługę techniczną, licencjonowanie, kontrolę ruchu lotniczego lub działalność lotnisk, po drugie, instytucjonalnym, czyli niezależnie od jakiegokolwiek strony czy podmiotu, których interesy lub zakresy działania mogłyby wchodzić w konflikt z zadaniami powierzonymi komisji lub mogłyby mieć wpływ na jej obiektywność¹⁶.

Komisja jest ciałem kolegialnym, składa się z przewodniczącego, dwóch zastępców przewodniczącego, sekretarza i pozostałych członków. Przewodniczącego Komisji powołuje minister właściwy do spraw transportu na okres czterech lat. Jak zauważył NSA w postanowieniu z dnia 26 października 2006 r., I OSK 1522/06¹⁷, zgodnie z doktryną oraz przyjętym orzecznictwem powołanie czy też odwołanie z zajmowanego stanowiska jest aktem administracyjnym, lecz nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i z tego powodu nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego¹⁸. Powołanie jest zatem instytucją wynikającą ściśle z zakresu prawa pracy, wywołującą dwojakiemu rodzaju skutek prawny: po pierwsze, dochodzi do nawiązania stosunku pracy, po drugie, nadaje się osobie powołanej prawa i obowiązki związane z piastowaniem określonego stanowiska lub wykonywaniem funkcji. Przewodniczącym komisji może zostać osoba mająca co najmniej trzyletnie doświadczenie w badaniu zdarzeń lotniczych. Natomiast zastępców przewodniczącego i sekretarza komisji powołuje, na wniosek przewodniczącego, minister właściwy

¹⁵ Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212.

¹⁶ A. Kaczyńska, *Komentarz do art. 17...*

¹⁷ LEX nr 2208008.

¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 11 marca 1993 r., II SA 499/93, ONSA 1994/1/36; Postanowienie NSA z dnia 21 października 1981 r., II SA 670/81, ONSA 1981/2/102.

do spraw transportu, na okres czterech lat. Zastępcą przewodniczącego Komisji może zostać osoba mająca co najmniej dwuletnie doświadczenie w badaniu zdarzeń lotniczych. Członka komisji powołuje minister właściwy do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii przewodniczącego komisji, na okres czterech lat. Członkiem komisji może zostać osoba, która jest obywatelem polskim i korzysta z pełni praw publicznych, ma pełną zdolność do czynności prawnych, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, a także ma dyplom ukończenia studiów wyższych. Członkostwo w komisji wygasa z chwilą śmierci, zaprzestania spełniania powyższych wymagań lub z dniem przyjęcia rezygnacji złożonej ministrowi właściwemu do spraw transportu. Minister właściwy do spraw transportu może, na wniosek komisji podjęty bezwzględną większością głosów, odwołać członka komisji. W skład komisji wchodzi specjalści z zakresu: prawa lotniczego, szkolenia lotniczego, ruchu lotniczego, eksploatacji lotniczej, ponadto inżynierowie – konstruktorzy lotniczy. Ustawodawca za specjalistów z danego zakresu uważa osoby mające odpowiednie wykształcenie wyższe oraz udokumentowaną minimum pięcioletnią praktykę w danej dziedzinie.

Przewodniczący komisji kieruje jej pracami i reprezentuje ją na zewnątrz. Członkowie komisji, formułując treść raportów, analiz, opinii i ekspertyz, kierują się zasadą swobodnej oceny dowodów i nie są związani poleceniem przewodniczącego komisji lub członka komisji nadzorującego badanie. W pracach komisji w miarę potrzeb mogą uczestniczyć eksperci. Ekspertem może być osoba mająca kwalifikacje oraz doświadczenie w zakresie niezbędnym do badania zdarzenia lotniczego, za udział w pracach komisji oraz sporządzanie opinii lub ekspertyzy przysługuje wynagrodzenie ustalane w umowie cywilnoprawnej, którego wysokość uzależnia się od charakteru prowadzonego badania zdarzenia lotniczego i jego złożoności. Ekspert, formułując treść ekspertyz, opinii lub analiz, kieruje się zasadą swobodnej oceny dowodów i nie jest związany poleceniem przewodniczącego komisji lub członka komisji nadzorującego badanie co do treści tych dokumentów. Członek komisji oraz ekspert biorący udział w pracach komisji jest obowiązany zachować w tajemnicy wiadomości uzyskane w związku z badaniem zdarzenia lotniczego, ponadto nie może występować w roli biegłego w postępowaniu przed sądem lub innym organem w zakresie badania zdarzenia lotniczego, w którym brał udział. Przedmiotowe ograniczenie stosuje się także do członka komisji po wygaśnięciu jego członkostwa w komisji oraz eksperta biorącego udział w pracach komisji po zakończeniu przez niego prac w komisji.

Do członków komisji mają zastosowanie przepisy art. 21–24, 26, 28 i 421 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁹,

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1915, ze zm.

zatem przysługuje im wynagrodzenie zależne od zajmowanego stanowiska, posiadanych kwalifikacji zawodowych, jakości oraz stażu pracy. Członkowi komisji delegowanemu służbowo do zajęć poza siedzibą urzędu, w którym jest zatrudniony, przysługują zwrot kosztów podróży, zakwaterowania oraz diety na zasadach stosowanych przy podróżach służbowych na obszarze kraju. Natomiast przenoszonemu do pracy w innej miejscowości przysługują zwrot kosztów przeniesienia, diety, zwrot kosztów podróży oraz inne świadczenia. Członkowi komisji przechodzącemu na emeryturę lub rentę inwalidzką przysługuje jednorazowa odprawa.

Środki finansowe na funkcjonowanie Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych zapewnia minister właściwy do spraw transportu, z części budżetu państwa, której jest dysponentem, gwarantuje on środki na prowadzenie działalności komisji i jej obsługę, w szczególności na wynagrodzenia dla jej członków, ekspertów, osób z obsługi oraz wyposażenie techniczne komisji, koszty szkolenia, koszty publikacji materiałów komisji, a także koszty ekspertyz. Obsługę komisji sprawują odpowiednie komórki organizacyjne Ministerstwa Transportu i Budownictwa obsługującego ministra właściwego do spraw transportu.

Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych wykonuje zadania na podstawie:

- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylającego dyrektywę 94/56/WE²⁰
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007²¹
- ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze oraz aktów wykonawczych do ustawy
- Załącznika nr 13 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.

Minister właściwy do spraw transportu zarządzeniem nr 15 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych²² ustalił regulamin działania Państwowej Komisji

²⁰ Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 35.

²¹ Dz.Urz. UE L 122 z 24.4.2014, s. 18.

²² Dz.Urz. MInR. 2015.30.

Badania Wypadków Lotniczych, stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia, strukturę organizacyjną Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych, określoną w załączniku nr 2 do zarządzenia.

Działaniami komisji kieruje przewodniczący komisji. W razie nieobecności przewodniczącego działaniami komisji kieruje wskazany przez niego zastępca. Jeżeli zastępcy przewodniczącego nie zostali wyznaczeni lub są nieobecni, działaniami komisji kieruje sekretarz komisji lub wskazany przez przewodniczącego członek komisji. Komisja działa poprzez biuro komisji znajdujące się w Ministerstwie Transportu i Budownictwa obsługującym ministra właściwego do spraw transportu oraz przedstawicielstwa terenowe komisji. Do obowiązków członka komisji, w tym przewodniczącego, zastępców przewodniczącego, sekretarza komisji należą w szczególności:

- badanie zdarzeń lotniczych
- pozostawanie w gotowości do natychmiastowego podjęcia czynności podczas pełnionych dyżurów
- uczestniczenie w spotkaniach zespołów badawczych i posiedzeniach komisji
- pełnienie funkcji akredytowanego przedstawiciela na podstawie upoważnienia wydanego przez przewodniczącego
- zapoznawanie się z materiałami krajowymi i zagranicznymi z zakresu badań zdarzeń lotniczych
- uczestniczenie w szkoleniach i konferencjach zgodnie z decyzją przewodniczącego
- stosowanie procedur przyjętych w komisji i zgłaszanie propozycji ich zmian uzasadnionych poprawą jakości prowadzonych badań i działania komisji.

Członek komisji ma prawo wnioskowania o wykonanie ekspertyz niezbędnych do realizacji powierzonych mu zadań. Ma również prawo ubiegać się o finansowanie lub współfinansowanie ze środków przeznaczonych na prowadzenie działalności komisji kosztów związanych z utrzymaniem lub podwyższaniem kwalifikacji lotniczych i innych kwalifikacji zawodowych (§ 4 zarządzenia).

Przewodniczący koordynuje realizację zadań komisji, zapewnia właściwą organizację pracy i jej sprawne działanie oraz reprezentuje komisję na zewnątrz. Do jego obowiązków należą w szczególności:

- organizacja i nadzór nad właściwym przebiegiem badań zdarzeń lotniczych
- ustalanie zakresu czynności pracowników obsługi komisji oraz bezpośrednia kontrola realizacji przydzielonych im zadań
- nadzór nad prowadzeniem spraw administracyjno-budżetowych komisji
- podejmowanie decyzji o konieczności wykonania ekspertyz, ich zakresie oraz wybór wykonawców, z uwzględnieniem procedur obowiązujących w ministerstwie

- wyznaczanie, po zasięgnięciu opinii sekretarza komisji, terminów posiedzeń komisji oraz prowadzenie posiedzeń komisji
- zapewnienie organizacyjnych warunków współpracy komisji z Komisją Badań Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego, a także z właściwymi organizacjami międzynarodowymi i organami państw obcych w zakresie określonym w rozporządzeniach nr 996/2010 i nr 376/2014 oraz w ustawie
- składanie ministrowi właściwemu do spraw transportu rocznego sprawozdania o realizacji zadań komisji, obejmującego w szczególności wykaz zdarzeń lotniczych objętych badaniami prowadzonymi lub nadzorowanymi przez komisję i stan realizacji tych badań oraz wnioski mające na celu ich usprawnienie
- dbałość o stałe podnoszenie własnych kwalifikacji oraz kwalifikacji członków komisji i pracowników obsługi.

Przewodniczący, w zakresie swego działania, podejmuje decyzje niezastrzeżone do kompetencji innych osób, w szczególności w sprawach osobowych członków komisji i pracowników obsługi, w sprawach zatwierdzania procedur związanych z realizacją zadań komisji, w sprawach ustalania list ekspertów, w sprawach dotyczących wykorzystania środków transportu będących w dyspozycji komisji, w sprawach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu w odrębnym upoważnieniu (§ 5 zarządzenia).

Do przewodniczącego lub wyznaczonego przez niego zastępcy, sekretarza lub innego członka komisji należy kwalifikowanie zdarzeń lotniczych, w celu podjęcia decyzji dotyczącej przeprowadzenia lub nadzorowania badania zdarzenia lotniczego. Zmiana kwalifikacji zdarzenia lotniczego może być dokonana w każdym stadium jego badania. Zmiany dokonuje przewodniczący (§ 8 zarządzenia).

Przewodniczący lub osoba przez niego upoważniona wskazuje osobę nadzorującą badanie wypadku lotniczego. Skład zespołu badawczego wskazany przez nadzorującego badanie akceptuje przewodniczący. Przy ustalaniu składu zespołu badawczego należy uwzględnić, o ile to możliwe, aby osoby wskazane do badania zdarzenia lotniczego nie pozostawały w zależności służbowej od osób i instytucji mających związek z badanym zdarzeniem lub w nim uczestniczących, nie były uczestnikami tego zdarzenia lub nie pozostawały w więzach rodzinnych z uczestnikami tego zdarzenia. Osoby wchodzące w skład zespołu badawczego powinny mieć wiedzę i umiejętności niezbędne podczas badania zdarzenia lotniczego. Skład zespołu badawczego może być w każdym stadium badania zdarzenia lotniczego zmieniony, w tym uzupełniony o innych członków lub ekspertów komisji. Nadzorujący badanie w składzie zespołu badawczego może wyznaczać specjalistyczne grupy tematyczne, w szczególności grupę techniczną i wyszkoleniową (§ 9 zarządzenia).

Nadzorujący badanie jest odpowiedzialny za przeprowadzenie niezbędnych czynności mających na celu zakończenie badania zdarzenia lotniczego. Wyznacza i koordynuje czynności wykonywane przez osoby będące w składzie zespołu badawczego, z zastrzeżeniem uprawnień przyznanych przewodniczącemu komisji. Osoby wchodzące w skład zespołu badawczego mogą zwracać się bezpośrednio do przewodniczącego o rozpatrzenie sprawy spornej. Sprawę rozstrzyga przewodniczący po konsultacji z zastępcami przewodniczącego. Nadzorujący badanie jest obowiązany do przygotowania raportu wstępnego oraz raportu pośredniego, jeżeli jest wymagany. Przygotowuje też projekt uchwały zawierającej informację lub raport o badanym zdarzeniu. W uzasadnionych przypadkach, uwzględniając przepisy rozporządzenia nr 996/2010 oraz normy i zalecone metody postępowania określone w Załączniku nr 13, nadzorujący badanie wraz z zespołem badawczym przygotowuje dodatkowo raport końcowy (§ 11 zarządzenia).

O zakończeniu badania zdarzenia lotniczego decyduje nadzorujący badanie. W przypadku utworzenia zespołu badawczego o zakończeniu badania decyduje nadzorujący badanie w uzgodnieniu z zespołem badawczym. Decyzja o zakończeniu badania podejmowana jest na posiedzeniu zespołu badawczego w drodze głosowania, w obecności całego składu zespołu. Komisja akceptuje wyniki zakończonego badania w drodze uchwały podejmowanej przez przewodniczącego lub upoważnionego przez niego członka komisji oraz nadzorującego badanie. W przypadku gdy nadzorującym badanie jest przewodniczący, uchwała podejmowana jest przez przewodniczącego i jednego z zastępców lub sekretarza komisji, lub innego upoważnionego przez przewodniczącego członka komisji. Przy braku akceptacji wyników badania uchwałę w tej sprawie podejmują członkowie komisji, w głosowaniu jawnym większością głosów, w obecności co najmniej siedmiu członków komisji. W przypadku odrzucenia przedstawionych wyników badania komisja wskazuje zakres wymaganego uzupełnienia lub konieczność przeprowadzenia ponownego badania. Uchwała ma formę pisemną i zawiera podpisy osób ją podejmujących (§ 12 zarządzenia).

Każdy z członków zespołu badawczego może zgłosić zdanie odrębne do treści raportu czy uchwały zawierającej informację lub raport o badanym zdarzeniu. Informację o zgłoszeniu zdania odrębnego umieszcza się w treści uchwały. Zgłoszenie zdania odrębnego wymaga pisemnego uzasadnienia. Uzasadnienie zgłaszający zdanie odrębne jest obowiązany złożyć nadzorującemu badanie w terminie dwóch dni roboczych od dnia posiedzenia zespołu badawczego, na którym głosowana była decyzja o zakończeniu badania. Niedostarczenie uzasadnienia w tym terminie uznaje się za rezygnację ze zdania

odrębnego. Uzasadnienie sporządza się w dwóch egzemplarzach opatrzonych podpisem zgłaszającego zdanie odrębne, jest ono integralną częścią uchwały lub raportu i jest publikowane w pełnej wersji wraz z tymi dokumentami (§ 13 zarządzenia).

Dokumentacja badania zdarzenia lotniczego obejmuje w szczególności:

- uchwałę zawierającą informację/raport o zdarzeniu
- raport końcowy z załącznikami, jeżeli był sporządzony
- w przypadku badania prowadzonego przez komisję – informację zawierającą dane osób uczestniczących w zdarzeniu, podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów
- protokoły z posiedzeń zespołu badawczego
- inne niezbędne dokumenty zgromadzone w trakcie prowadzonych badań wykorzystywane przy sporządzaniu raportu końcowego
- wszystkie inne dokumenty opublikowane w związku z prowadzonym badaniem.

Za przygotowanie dokumentacji z przeprowadzonego badania odpowiedzialny jest nadzorujący badanie. Na nadzorującym badanie spoczywa obowiązek przygotowania do publikacji uchwały i raportu końcowego wraz z załącznikami, z uwzględnieniem zasad ochrony danych osobowych (§ 15 zarządzenia).

Nadzorujący badanie, zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 996/2010, przeprowadza konsultacje raportu końcowego z zainteresowanymi podmiotami. Zespół badawczy analizuje otrzymane uwagi i rozstrzyga o ich przyjęciu albo odrzuceniu z uwzględnieniem norm i zalecanych metod postępowania określonych w Załączniku nr 13 do konwencji chicagowskiej. Zmiany treści raportu mogą być dokonane wyłącznie w zakresie wniesionych uwag. W uzasadnionych przypadkach nadzorujący badanie może przeprowadzić konsultacje uchwały zawierającej informację/raport o zdarzeniu (§ 16 zarządzenia).

Nadzorujący badanie jest odpowiedzialny za przeprowadzenie konsultacji w sprawie zaleceń dotyczących bezpieczeństwa zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 996/2010 oraz przyjętymi w tym zakresie procedurami komisji. Nadzorujący badanie jest odpowiedzialny również za monitorowanie sposobu realizacji zaleceń zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 996/2010 oraz przyjętymi w tym zakresie procedurami komisji (§ 17 zarządzenia).

Rada Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego

Zgodnie z treścią art. 19 prawa lotniczego przy ministrze właściwym do spraw transportu działa, będąca jego organem opiniodawczo-doradczym, Rada Ochrony

i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego²³. Jej utworzenie jest konsekwencją realizacji wymogów wynikających z normy 8.19 Załącznika 9 do konwencji chicagowskiej, z której wynika, że w każdym państwie na szczeblu krajowym powinien być utworzony i funkcjonować organ zajmujący się ułatwieniami w transporcie lotniczym, oraz normy 3.1.5 Załącznika 17, w której ujęto zasadę tworzenia na szczeblu krajowym Komitetu do spraw Ochrony Lotnictwa Cywilnego²⁴. W skład Rady wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw transportu, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw środowiska, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zdrowia, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefa Agencji Wywiadu oraz prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z właściwymi ministrami. Ponadto wchodzi również, w liczbie nie większej niż 11, przedstawiciele organizacji przedsiębiorstw lotniczych, zarządzających lotniskami, zarządzających ruchem lotniczym oraz wyższych uczelni kształcących w specjalnościach związanych z lotnictwem, powoływani przez ministra właściwego do spraw transportu²⁵.

Przewodniczącą rady powołuje rada spośród członków, zwykłą większością głosów. Do zadań Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego należy w szczególności:

- opiniowanie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego
- inicjowanie i opiniowanie spraw oraz pośredniczenie w wymianie opinii i doświadczeń dotyczących ochrony w lotnictwie cywilnym
- opracowywanie stanowiska w sprawach ochrony lotnictwa cywilnego wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu
- opiniowanie Krajowego Programu Ułatwień w Zakresie Lotnictwa Cywilnego
- inicjowanie i opiniowanie spraw oraz pośredniczenie w wymianie opinii i doświadczeń dotyczących ułatwień w lotnictwie cywilnym, w szczególności usuwania zbędnych ograniczeń i upraszczania procedur administracyjnych
- opiniowanie stanowiska w sprawach ułatwień wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

²³ H. Jaferník, R. Fellner, *Prawo i procedury lotnicze...*, s. 77.

²⁴ A.M. Berezowski, *Komentarz do art. 19...*

²⁵ M. Andrachiewicz, *Systemy prawa lotniczego...*, s. 47.

Minister właściwy do spraw transportu zapewnia środki na prowadzenie działalności rady, w tym na jej obsługę administracyjną. Organizację i tryb działania rady określa regulamin stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 64 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie regulaminu Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego²⁶.

Rada Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego jest organem opiniotwórczo-doradczym ministra właściwego do spraw transportu. Pracami rady kieruje przewodniczący, który w szczególności:

- planuje, organizuje, zwołuje i prowadzi posiedzenia Rady
- dokonuje podziału zadań pomiędzy Członków Rady
- zaprasza gości i ekspertów na posiedzenia Rady
- przedstawia ministrowi właściwemu do spraw transportu, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, coroczne sprawozdanie z prac rady oraz przekazuje je do wiadomości prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego
- udostępnia ministrowi obrony narodowej, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefowi Agencji Wywiadu na pisemny wniosek kopię sprawozdania. W przypadku nieobecności przewodniczącego rady jej posiedzenia prowadzi wiceprzewodniczący rady lub inny członek rady upoważniony przez przewodniczącego rady (§ 4 zarządzenia).

Rada obraduje na posiedzeniach zwykłych, zwoływanych przez przewodniczącego w terminach określonych w planie pracy rady, lub nadzwyczajnych, zwoływanych na wniosek co najmniej połowy składu rady. Plan pracy rady sporządzany jest w terminie do dnia 31 stycznia roku, którego dotyczy. Posiedzenia zwykle zwoływane są nie rzadziej niż dwa razy w roku. Przewodniczący może, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka rady, zwołać posiedzenie w innym terminie niż określony w planie pracy rady. W uzasadnionych przypadkach posiedzenie zwołuje się w trybie pilnym. W zawiadomieniu o posiedzeniu określa się przyczynę zwołania posiedzenia w tym trybie (§ 5 zarządzenia).

Rada Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego wyraża swoje stanowisko w formie ocen, opinii oraz uchwał. Prowadzący posiedzenie jest zobowiązany poddać pod głosowanie rady projekty uchwał objęte porządkiem obrad. Głosowania na posiedzeniach rady odbywają się w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków rady. O przyjęciu lub odrzuceniu uchwały decyduje zwykła większość głosów. Na wniosek członka rady głosowanie może być tajne. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego lub osoby

²⁶ Dz.Urz. MTBiGM 2012.79.

prowadzącej posiedzenie. Członkowie rady mogą zgłosić do protokołu zdanie odrębne w stosunku do przyjętej uchwały (§ 7 zarządzenia).

Z posiedzenia rady sporządza się protokół, który powinien zawierać w szczególności:

- porządek obrad
- listę osób biorących udział w posiedzeniu
- wnioski osób biorących udział w posiedzeniu
- przyjęte przez radę oceny, opinie, uchwały i stanowiska.

Dokumenty stanowiące przedmiot obrad Rady stanowią załączniki do protokołu. Protokół z posiedzenia jest przekazywany w formie elektronicznej członkom rady w terminie do 30 dni po posiedzeniu. Członkowie w ciągu następnych 14 dni mogą drogą elektroniczną wносить żądania zmian do protokołu. Protokół podpisują przewodniczący rady i sekretarz rady. Prawo wglądu do protokołu mają osoby wchodzące w skład rady oraz inne osoby upoważnione przez przewodniczącego rady. Przewodniczący rady może, na pisemny wniosek członka rady, przesłać protokół podmiotom wskazanym we wniosku (§ 8 zarządzenia). Obsługę organizacyjno-biurową rady zapewnia Departament Lotnictwa znajdujący się w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Jak wynika z art. 20 prawa lotniczego, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, którego powołuje prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu²⁷. Prezes Rady Ministrów jest również uprawniony do odwołania prezesa ULC. Minister właściwy do spraw transportu, na wniosek prezesa ULC, powołuje nie więcej niż trzech wiceprezesów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, ponadto minister na wniosek prezesa odwołuje wiceprezesów ULC. Ustawodawca określił, jakie wymogi musi spełnić osoba prezesa ULC:

- posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego
- posiadanie obywatelstwa polskiego
- korzystanie z pełni praw publicznych
- brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe

²⁷ E. Jasiuk, *Komentarz do art. 20, [w:] M. Żylicz, Prawo lotnicze. Komentarz...*

- posiadanie kompetencji kierowniczych
- posiadanie co najmniej sześcioletniego stażu pracy, w tym co najmniej trzyletniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym
- posiadanie wykształcenia i wiedzy z zakresu spraw należących do właściwości prezesa ULC.

Informacja o naborze na stanowisko prezesa urzędu ogłaszana jest przez umieszczenie ogłoszenia w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu i Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nabór na stanowisko prezesa ULC przeprowadza zespół powołany przez ministra właściwego do spraw transportu, liczący co najmniej trzy osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów. W toku naboru ocenia się doświadczenie zawodowe kandydata, wiedzę niezbędną do wykonywania zadań na stanowisku, na które jest przeprowadzany nabór, oraz kompetencje kierownicze. Ocena wiedzy i kompetencji kierowniczych może być dokonana na zlecenie zespołu przez osobę niebędącą członkiem zespołu, która ma odpowiednie kwalifikacje do dokonania tej oceny. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2488/13²⁸, orzekł, że ustawodawca w przepisie art. 20 prawa lotniczego nie zawarł żadnej regulacji dotyczącej udostępnienia informacji publicznej związanej z wcześniejszymi etapami procedury naboru na stanowisko prezesa ULC (także wiceprezesów Urzędu Lotnictwa Cywilnego). Żądanie informacji o imionach i nazwiskach kandydatów dopuszczonych do kolejnego etapu procedury naboru powinno zostać rozpatrzone na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, po rozważeniu przesłanek wyłączających udostępnienie tej informacji określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy. Członkowie zespołu mają bowiem obowiązek zachowania w tajemnicy informacji dotyczących osób ubiegających się o stanowisko, uzyskanych w trakcie naboru. W toku naboru zespół wyłania nie więcej niż trzech kandydatów, których przedstawia ministrowi właściwemu do spraw transportu. Wynik naboru ogłasza się niezwłocznie przez umieszczenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu i Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Do kompetencji prezesa urzędu należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone przez ustawodawcę w przepisach ustawy – Prawo lotnicze i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej. Przyjęte rozwiązanie nie narusza uprawnień Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (European Union Aviation Safety Agency – EASA)

²⁸ LEX nr 1484845.

w zakresie określonym w treści Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91²⁹.

Do zadań i kompetencji prezesa ULC należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w przepisach ustawy – Prawo lotnicze oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych. Wykaz najważniejszych zawarł ustawodawca w art. 21 ust. 2 prawa lotniczego, przedmiotowy katalog nie ma charakteru zamkniętego, obejmuje w szczególności:

- inicjowanie przedsięwzięć w zakresie polityki lotnictwa cywilnego oraz przygotowywanie wniosków i wdrażanie postanowień służących realizacji rządowych programów dotyczących sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych
- wydawanie decyzji administracyjnych
- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej
- wykonywanie zadań w imieniu i na rzecz organów i instytucji Unii Europejskiej zgodnie z prawem Unii Europejskiej, umowami międzynarodowymi oraz innymi porozumieniami w zakresie lotnictwa cywilnego
- sprawowanie nadzoru nad eksploatacją statków powietrznych
- certyfikacja podmiotów prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego
- sprawdzanie zdolności sprzętu lotniczego do lotów
- sprawdzanie kwalifikacji personelu lotniczego
- prowadzenie rejestrów: statków powietrznych, lotnisk, lotniczych urządzeń naziemnych, personelu lotniczego, podmiotów szkolących oraz ewidencji lądowisk
- nadzorowanie i organizowanie działalności wspólnego cywilno-wojskowego organu doradczego odpowiedzialnego za kształtowanie zasad zarządzania i wykorzystania przestrzeni powietrznej przez wszystkich użytkowników

²⁹ Dz.Urz. UE. L 2018 212.1.

oraz ustalenie zakresu działania tego organu, z uwzględnieniem prawa UE dotyczącego Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz przepisów międzynarodowych powoływanego w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem obrony narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych

- współpraca z organami, którym podlega lotnictwo państwowe, oraz właściwymi podmiotami, w szczególności w zakresie zarządzania ruchem lotniczym oraz zabezpieczania i obsługi ruchu lotniczego, a także zapewniania służby poszukiwania i ratownictwa lotniczego
- współpraca z organami administracji lotniczej i nadzoru lotniczego państw obcych
- współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie lotnictwa cywilnego
- współpraca z Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i innymi organizacjami międzynarodowymi lotnictwa cywilnego
- podejmowanie działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotów, w tym w szczególności: gromadzenie, ocena, przetwarzanie i przechowywanie w komputerowej bazie danych oraz ochrona i rozpowszechnianie informacji o zdarzeniach lotniczych, badanie i ocena stanu bezpieczeństwa lotów w lotnictwie cywilnym, wydawanie zaleceń profilaktycznych, wymiana danych oraz udostępnianie właściwym organom państw członkowskich Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, na podstawie zgłaszanych zdarzeń, z zachowaniem zasady poufności, informacji dotyczących bezpieczeństwa lotów w lotnictwie cywilnym, nadzór nad wdrażaniem w podmiotach prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego zasady *just culture*, o której mowa w art. 2 pkt 12 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007³⁰
- wydawanie wytycznych i instrukcji związanych ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego
- zatwierdzanie granicy części lotniczej lotniska
- współpraca z komisją oraz podejmowanie niezbędnych działań związanych z jej zaleceniami zapobiegawczymi

³⁰ Dz. Urz. UE L 122 z 24.4.2014, s. 18.

- inicjowanie projektów międzynarodowych umów lotniczych i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu i negocjowaniu
- inicjowanie projektów aktów prawnych z zakresu lotnictwa cywilnego i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego oraz nadzór bezpośredni nad jego realizacją
- zatwierdzanie programów ochrony lotnisk oraz programów ochrony przedsięwzięć prowadzonych przez podmioty wykonujące działalność gospodarczą w zakresie lotnictwa cywilnego oraz nadzorowanie realizacji tych programów
- sprawowanie nadzoru w zakresie lotnictwa cywilnego nad działalnością służb ochrony lotnisk
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania Krajowego Programu Ułatwień w Zakresie Lotnictwa Cywilnego oraz nadzór bezpośredni nad jego realizacją
- nadzorowanie prowadzenia przez zarządzających lotniskami ewidencji oraz analizowanie uzyskanych danych dla potrzeb związanych z działalnością prezesa urzędu
- nadzorowanie organizacji badań lotniczo-lekarskich
- przetwarzanie danych osobowych, w tym także danych medycznych oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, wyłącznie dla potrzeb rejestrów i postępowań określonych w niniejszej ustawie, zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych
- uzgadnianie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz opiniowanie projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa, w zakresie przewidzianym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ponadto prezes ULC wykonuje uprawnienia właściwego organu państwa członkowskiego oraz kompetentnej władzy państwa członkowskiego określone w rozporządzeniach i decyzjach Unii Europejskiej, niezastrzeżone w ustawie – Prawo lotnicze, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej. Dodatkowo prezes ULC w zakresie objętym rozporządzeniem nr 2018/1139/UE oraz rozporządzeniami delegowanymi lub wykonawczymi do

niego w drodze decyzji administracyjnej rozstrzyga o odstępstwach od istotnych wymagań ustanowionych w tych rozporządzeniach, na warunkach określonych w art. 71 rozporządzenia nr 2018/1139/UE. W przedmiotowych sprawach prezes ULC może, zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³¹, zawiadomić o decyzjach i innych czynnościach podjętych w toku postępowania w drodze obwieszczenia lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej prezesa Urzędu. Prezes Urzędu, w drodze decyzji administracyjnej, zatwierdza indywidualne programy określania czasu lotu odbiegające od obowiązujących specyfikacji certyfikacyjnych wydanych przez EASA zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 76 ust. 7 rozporządzenia nr 2018/1139/UE.

Realizacja przez prezesa ULC jego zadań i kompetencji nie byłaby możliwa bez wsparcia ze strony aparatu pomocniczego, jakim jest Urząd Lotnictwa Cywilnego, będący państwową jednostką budżetową. Prezes Rady Ministrów, w drodze zarządzenia, działając na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, nadaje ULC statut, w którym określa w szczególności jego organizację wewnętrzną oraz rozmieszczenie i zadania jego delegatur oraz innych jednostek terenowych. Aktualnie obowiązującym jest status nadany Zarządzeniem nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego³². W skład urzędu wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- Biuro Prezesa
- Departament Operacyjno-Lotniczy
- Departament Personelu Lotniczego
- Departament Techniki Lotniczej
- Departament Lotnisk
- Departament Prawno-Legislacyjny
- Departament Rynku Transportu Lotniczego
- Departament Spraw Międzynarodowych
- Departament Żeglugi Powietrznej
- Departament Ochrony w Lotnictwie Cywilnym
- Departament Bezzałogowych Statków Powietrznych
- Komisja Ochrony Praw Pasażerów
- Biuro Zarządzania Bezpieczeństwem w Lotnictwie Cywilnym
- Biuro Dyrektora Generalnego.

³¹ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096.

³² M.P. z 2018 r., poz. 121.

W ramach Departamentu Techniki Lotniczej działają następujące delegatury i jednostki terenowe:

- Północno-Zachodnia z siedzibą w Gdańsku z jednostkami terenowymi w Poznaniu i Szczecinie-Goleniowie – dla województwa pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego i lubuskiego
- Południowo-Zachodnia z siedzibą we Wrocławiu z jednostkami terenowymi w Krakowie i Bielsku-Białej – dla województwa małopolskiego, śląskiego, opolskiego i dolnośląskiego
- Południowo-Wschodnia z siedzibą w Rzeszowie z jednostkami terenowymi w Świdniku i Mielcu – dla województwa lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego
- jednostka terenowa w Łodzi – dla województwa łódzkiego.

Ich organizację wewnętrzną, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych oraz stanowisk określa regulamin organizacyjny nadany przez prezesa ULC, na wniosek dyrektora generalnego ULC (§ 4 statutu). Do właściwości delegatur i jednostek terenowych należy:

- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych i decyzji w zakresie lotnictwa cywilnego
- zabezpieczenie statku powietrznego w celu niedopuszczenia do jego używania oraz zwolnienie statku powietrznego z zabezpieczenia
- sprawowanie nadzoru nad zdatnością do lotu i utrzymaniem ciągłej zdatności statków powietrznych zarejestrowanych w rejestrze cywilnych statków powietrznych, w tym orzekanie o zdatności technicznej statków powietrznych będących w eksploatacji, realizacja procedur związanych z wydawaniem, przedłużaniem, zawieszaniem i cofaniem świadectw zdatności do lotu
- realizacja procedur związanych z wykonywaniem przeglądów zdatności i wydawaniem poświadczenia zdatności do lotu
- realizacja procedur związanych z inspekcją statków powietrznych podczas obsługi oraz wykonywanie inspekcji doraźnych statków powietrznych
- udział w procesach oceny i zatwierdzenia programów (instrukcji) obsługi technicznej oraz ich zatwierdzanie wraz ze zmianami
- udział w procesach uzgadniania Instrukcji Prowadzenia Pokładowego Dziennika Technicznego oraz jej zmian
- udział w procesach związanych z certyfikowaniem organizacji obsługowych i zarządzania ciągłą zdatnością
- prowadzenie bieżącego nadzoru oraz okresowych kontroli zgodnie z przepisami dotyczącymi utrzymania przez organizacje obsługowe i zarządzania ciągłą zdatnością zgodności z warunkami zatwierdzenia

- analiza i zatwierdzanie charakterystyk (instrukcji) organizacji obsługowych i zarządzania ciągłą zdadnością
- udział w procesach certyfikacji typu, certyfikacji organizacji projektujących i produkujących prowadzonych przez Urząd na rzecz Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego
- nadzorowanie prac związanych z projektowaniem, budową i wydawaniem pozwoleń na wykonywanie lotów dla typów statków powietrznych, o których mowa w załączniku II do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającego dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE³³, w tym statków powietrznych kategorii specjalnej
- analiza i opiniowanie programów lotów próbnych i warunków wykonywania lotów dla wydania pozwolenia na lot oraz nadzór nad personelem wykonującym loty próbne i kontrolne
- realizacja innych zadań wskazanych przez kierującego Departamentem Techniki Lotniczej (§ 6 statutu).

Prezes kieruje ULC przy pomocy wiceprezesów, dyrektora generalnego urzędu i osób kierujących powyższymi komórkami organizacyjnymi. Podział zadań między prezesa, wiceprezesów i dyrektora generalnego ustala prezes, ponadto może on również upoważnić powyższe osoby do podejmowania w jego imieniu decyzji w określonych przez niego sprawach, a także do występowania w jego imieniu przed innymi organami. Prezes może tworzyć i znosić komisje, rady i zespoły jako organy opiniotawcze i doradcze o charakterze stałym lub doraźnym, określając cel ich powołania, nazwę, skład osobowy, zakres zadań i tryb działania, a także sposób sprawowania nad nimi nadzoru (§ 3 statutu).

Ponadto, jak wynika z przepisu art. 47 prawa lotniczego, prezes ULC dla statków powietrznych nieobjętych nadzorem EASA w drodze decyzji administracyjnej wydaje dyrektywy zdadności określające obowiązki dla użytkowników i właścicieli statków powietrznych w zakresie ciągłej zdadności do lotu statku powietrznego, zgodnie z wymaganiami Załącznika 8 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. Jest on również kompetentny do stwierdzania zgodności części i akcesoriów statków powietrznych nieobjętych nadzorem EASA z właściwymi przepisami prawa w zakresie ciągłej zdadności do lotu statku powietrznego, wydając bezterminowo tzw. orzeczenie zdadności. Jego wydanie następuje na wniosek osoby,

³³ Dz. Urz. UE L 79 z 19.3.2008, s. 1, z późn. zm.

która przedstawi projekt typu oraz dokumentację wykazującą spełnienie właściwych przepisów prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego. W treści orzeczenia zdatności określa warunki użytkowania części i akcesoriów statku powietrznego oraz ograniczenia ustalone ze względu na bezpieczeństwo lotów. Prezes ULC może, po pierwsze, odmówić wydania orzeczenia zdatności, jeżeli części i akcesoria statków powietrznych nie spełniają wymagań ustanowionych przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności statku powietrznego do lotu. Po drugie, może zawiesić orzeczenie zdatności na określony czas, jeżeli części i akcesoria statków powietrznych przestały spełniać wymagania ustanowione przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego. Po trzecie, może cofnąć orzeczenie zdatności, jeżeli w okresie zawieszenia tego orzeczenia nie została przywrócona zgodność z przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego. Po czwarte, może zmienić orzeczenie zdatności, jeżeli wnioskujący wykaże zgodność zgłoszonej zmiany z przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego. Wydanie orzeczenia zdatności, jego zawieszenie, jak również odmowa wydania, zmiana oraz cofnięcie następuje w drodze decyzji administracyjnej³⁴.

Prezes ULC wydaje również świadectwo zdatności do lotu dla statków powietrznych nieobjętych nadzorem EASA, stwierdzając zgodność stanu technicznego statku powietrznego zarejestrowanego w rejestrze statków z wymaganiami określonymi w certyfikacie typu wydanym lub uznanym przez prezesa oraz ustanowionymi przepisami prawa w zakresie ciągłej zdatności do lotu statku powietrznego. Świadectwo zdatności do lotu wydaje się, kierując się względami bezpieczeństwa, na czas określony nie dłuższy niż 24 miesiące. Prezes ULC odmawia wydania świadectwa zdatności do lotu, jeżeli statek powietrzny nie spełnia powyższych wymagań, może również zawiesić świadectwo zdatności do lotu na określony czas, jeżeli statek powietrzny przestał spełniać powyższe wymagania, może ponadto także cofnąć świadectwo zdatności do lotu, jeżeli w okresie zawieszenia tego świadectwa nie została przywrócona zgodność z wymaganiami. Wydanie świadectwa zdatności do lotu, jego odnowienie, zawieszenie albo cofnięcie następuje w drodze decyzji administracyjnej³⁵.

Prezes ULC udziela dofinansowania zakupu sprzętu i urządzeń niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności lotniczej i realizacji nadzoru w tym zakresie na wniosek podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, w formie dotacji celowej na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Prezes

³⁴ Artykuł 48 prawa lotniczego.

³⁵ Artykuł 49 prawa lotniczego.

urzędu wydaje Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W dzienniku ogłasza się w szczególności:

- przepisy międzynarodowe dotyczące transportu lotniczego
- wytyczne i instrukcje związane ze stosowaniem przepisów lotniczych w dziedzinie lotnictwa cywilnego
- uchwały i opinie Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego
- taryfy opłat lotniskowych i ich zmiany oraz wysokość opłat nawigacyjnych
- ogłoszenia, obwieszczenia i komunikaty³⁶.

W ramach Urzędu Lotnictwa Cywilnego funkcjonuje również naczelny lekarz lotnictwa cywilnego, który jest powoływany i odwoływany przez prezesa urzędu spośród lekarzy będących specjalistami z zakresu medycyny. Prezes nadzoruje jego działalność w zakresie zgodności stosowanych procedur i trybu postępowania przy orzekaniu z wymaganiami określonymi przez prawo lotnicze, przepisy międzynarodowe oraz przepisy prawa Unii Europejskiej w zakresie medycyny lotniczej³⁷.

Dbłość o bezpieczeństwo przewozów lotniczych ściśle wiąże się z przeprowadzaniem kontroli i prowadzeniem postępowań kontrolnych przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Jak wynika z art. 27 prawa lotniczego, prezes kontroluje przestrzeganie przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego. Kontroli w zakresie podmiotowym podlegają:

- podmioty prowadzące działalność w zakresie lotnictwa cywilnego, użytkownicy statków powietrznych oraz użytkownicy cywilnych statków powietrznych niewpisanych do rejestru statków powietrznych
- zarządzający lotniskami
- członkowie personelu lotniczego i pokładowego.

Przeprowadzane są kontrole zapowiedziane, lecz ustawodawca dopuszcza również kontrole niezapowiedziane. Pracownikom ULC oraz innym osobom upoważnionym do przeprowadzenia kontroli przysługuje prawo:

- wstępu do obiektów i nieruchomości, pomieszczeń oraz miejsc operacji lotniczych lub środków transportu kontrolowanej jednostki organizacyjnej
- przeprowadzania oględzin statku powietrznego, lotniska albo urządzenia znajdującego się w granicach lotniska lub wykorzystywanego do działalności lotniczej
- dostępu do materiałów, dokumentów oraz innych danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, a także sporządzania ich kopii lub pobierania wyciągów

³⁶ Artykuł 23 prawa lotniczego.

³⁷ Artykuł 24 prawa lotniczego.

- wykonywania czynności kontrolno-pomiarowych, badań statków powietrznych lub urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności lotniczej
- wstępu na pokład statku powietrznego i pozostawania w nim podczas operacji lotniczych
- żądania ustnych wyjaśnień na miejscu kontroli.

Podczas wykonywanej kontroli prezes ULC jest uprawniony, aby w drodze decyzji administracyjnej dokonać, po pierwsze, zabezpieczenia statku powietrznego, w celu niedopuszczenia do jego używania, jeżeli statek ten znajduje się w nieodpowiednim stanie technicznym, jest używany przez osoby nieuprawnione lub gdy stwierdzono naruszenie zasad bezpiecznego użytkowania statków powietrznych, lub statek ten zagrożony jest aktem bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym, bądź nie okazano dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia – jeżeli obowiązek zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynika z przepisów dotyczących ubezpieczeń w odniesieniu do przewoźników lotniczych i użytkowników statków powietrznych. Po drugie, prezes ULC może dokonać zabezpieczenia lub przyjęcia do depozytu lotniczego urządzenia naziemnego, znajdującego się w nieodpowiednim stanie technicznym lub używanego przez osoby nieuprawnione w celu niedopuszczenia do jego używania. Po trzecie, może zdecydować o wstrzymaniu lub ograniczeniu eksploatacji lotniska albo lądowiska lub ich części, jeżeli dalsza ich eksploatacja zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo zagraża bezpieczeństwu działalności lotniczej lub porządkowi publicznemu. Po czwarte, jest uprawniony do zdecydowania o wstrzymaniu lub ograniczeniu prowadzonej działalności szkoleniowej wykonywanej w ramach certyfikowanej organizacji szkolenia w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości poziomu 1, o której mowa w ARA.GEN.350 lit. b załącznika VI do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008³⁸ do czasu podjęcia przez tę organizację skutecznych działań naprawczych. Po piąte, prezes ULC może zdecydować o wstrzymaniu lub ograniczeniu prowadzonej działalności w ramach certyfikatu przewoźnika lotniczego, organizacji zgłaszających działalność oraz operacji specjalistycznych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości poziomu 1, o której mowa w ARO. GEN.350 lit. b załącznika II do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 965/2012 z dnia 5 października 2012 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury

³⁸ Dz.Urz. UE L 311 z 25.11.2011, s. 1, ze zm.

administracyjne odnoszące się do operacji lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008³⁹ do czasu podjęcia przez podmiot skutecznych działań naprawczych.

Czynności kontrolne przeprowadza się po okazaniu legitymacji służbowej albo dowodu tożsamości oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydanego przez prezesa ULC. Kontrole niezapowiedziane statków powietrznych i ich załóg oraz lotnisk przeprowadza się po okazaniu legitymacji służbowej albo dowodu tożsamości oraz upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wydanego przez prezesa.

Wystąpienie z żądaniem przez osobę, której dane dotyczą, do administratora o ograniczenie ich przetwarzania zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679 nie wpływa na przebieg i wynik kontroli prowadzonych przez prezesa Urzędu na podstawie przepisów ustawy – Prawo lotnicze.

W przypadku kontroli wykonywanej w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji uprawnienia przysługują również przedstawicielom Komisji Europejskiej oraz przedstawicielom innych państw członkowskich Unii Europejskiej, wykonującym tę kontrolę zgodnie z przepisami Rozporządzenia Komisji (UE) nr 72/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanawiającego procedury przeprowadzania inspekcji Komisji w zakresie ochrony lotnictwa⁴⁰.

Ustawodawca w art. 28 prawa lotniczego wprowadził wykaz obowiązków, jakie spoczywają na podmiocie kontrolowanym przez prezesa ULC lub upoważnionego pracownika ULC. Kierownicy kontrolowanych jednostek organizacyjnych są obowiązani udzielać i zapewnić udzielenie przez właściwych pracowników tych jednostek wszelkich potrzebnych informacji, a także zapewnić im:

- warunki sprawnego przeprowadzenia kontroli
- dostęp do materiałów, dokumentów, danych, urządzeń
- dostęp do obiektów, nieruchomości i pomieszczeń
- nieodpłatne udostępnienie statku powietrznego lub urządzenia wykorzystywanego do prowadzenia działalności lotniczej dla przeprowadzenia czynności kontrolno-pomiarowych lub badań.

Obowiązki te dotyczą także sytuacji, gdy kontroli poddawana jest osoba fizyczna. Prezes Urzędu oraz właściwy organ EASA może żądać przedłożenia materiałów, dokumentów lub danych, a także prowadzić kontrolę we współpracy z innymi państwowymi organami kontroli. Przeprowadzanie czynności kontrolno-pomiarowych, badań statków powietrznych lub urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności lotniczej może odbywać się w sposób

³⁹ Dz.Urz. UE L 296 z 25.10.2012, s. 1, ze zm.

⁴⁰ Dz.Urz. UE L 23 z 27.01.2010, s. 1.

zdalny. Wyniki pomiarów wykonanych zdalnie powinny zawierać dane umożliwiające identyfikację urządzeń kontrolnych.

Po przeprowadzeniu kontroli pracownik ULC albo osoba upoważniona do przeprowadzenia kontroli sporządza protokół kontroli. W protokole kontroli podmiotów mających certyfikat określa się zakres naruszenia oraz poucza się o konieczności przywrócenia stanu zgodnego z przepisami prawa w określonym terminie. Jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej w zakresie działalności lotniczej objętej certyfikacją tak stanowią, podmiot dodatkowo opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia prezesowi ULC program naprawczy. Po bezskutecznym upływie terminu prezes ULC, w drodze decyzji administracyjnej, zawiesza ważność certyfikatu, ogranicza uprawnienia wynikające z certyfikatu lub cofa certyfikat, w zależności od stopnia stwierdzonych naruszeń bezpieczeństwa prowadzonej działalności lotniczej, chyba że przepisy Unii Europejskiej stanowią inaczej⁴¹. Podobna sytuacja ma miejsce przy protokole kontroli podmiotów zgłaszających działalność, mających zezwolenie na wykonywanie zarobkowych operacji specjalistycznych wysokiego ryzyka albo wpisanych do rejestru podmiotów szkolących. W innych przypadkach w protokole kontroli określa się zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Protokół kontroli podpisuje także kierownik kontrolowanej jednostki lub osoba przez niego upoważniona albo kontrolowana osoba fizyczna. W przypadku odmowy podpisania protokołu przez te osoby pracownik ULC albo osoba upoważniona do przeprowadzenia kontroli umieszcza informację o tym fakcie w protokole.

W protokole kontroli w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów lub decyzji z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego określa się zakres tego naruszenia oraz zamieszcza zalecenia pokontrolne. W przypadku określenia w protokole kontroli naruszenia podmiot kontrolowany jest zobowiązany do przygotowania programu naprawczego oraz przekazania go do zatwierdzenia prezesowi ULC, nie później niż w terminie 21 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli. W programie naprawczym podmiot kontrolowany określa termin usunięcia poszczególnych niezgodności oraz sposób wykonania przewidywanych działań naprawczych. Do programu naprawczego podmiot kontrolowany może dołączyć dokumenty potwierdzające realizację działań naprawczych, jeżeli częściowo lub w całości zrealizował te działania. Program naprawczy jest zatwierdzany przez prezesa ULC, jednocześnie przy zatwierdzeniu programu prezes może zmienić termin usunięcia poszczególnych niezgodności lub sposób wykonania przewidywanych działań naprawczych ze względu na uzasadniony interes ochrony lotnictwa cywilnego. Gdyby doszło do nieprzekazania programu naprawczego przez

⁴¹ Artykuł 28 w zw. art. 161 ust. 5 i 6 prawa lotniczego.

podmiot kontrolowany w wyznaczonym terminie, wtedy prezes ULC wyznacza termin na usunięcie poszczególnych niezgodności i określa sposób ich usunięcia, w tym dokumenty potwierdzające usunięcie stwierdzonych niezgodności. Podmiot kontrolowany jest obowiązany pisemnie zawiadomić prezesa ULC o zakończeniu realizacji programu naprawczego. Prezes przeprowadza kontrolę mającą na celu zweryfikowanie realizacji programu naprawczego przez podmiot kontrolowany. W przypadku przekazania przez podmiot kontrolowany prezesowi Urzędu dokumentów, określonych w zatwierdzonym programie naprawczym lub które potwierdzają w sposób niebudzący wątpliwości prawidłowe wykonanie działań naprawczych oraz usunięcie stwierdzonych niezgodności, prezes ULC może odstąpić od przeprowadzenia kontroli. Gdy podczas kontroli zostanie stwierdzone, że podmiot kontrolowany nie usunął w terminie stwierdzonych niezgodności, prezes ULC nakłada na podmiot kontrolowany karę administracyjną w wysokości od 5 tys. do 50 tys. zł⁴². Ustawodawca w art. 29c prawa lotniczego stwierdza, że protokół kontroli nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴³.

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

Dnia 18 maja 1959 roku, na mocy zarządzenia ministra komunikacji, zaczął działalność Zarząd Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych (ZRLiLK), do którego zadań należało: kierowanie i kontrola ruchu lotniczego odbywającego się w korytarzach powietrznych i nad lotniskami, nadzorowanie ruchu lotniczego poza przestrzenią kontrolowaną (tzw. ruch nadzorowany, odpowiednik dzisiejszego ruchu niekontrolowanego), zarządzanie komunikacyjnymi drogami lotniczymi i naziemnymi urządzeniami technicznymi tych dróg na obszarze ówczesnej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Natomiast dnia 23 października 1987 r. na podstawie ustawy 185 dotychczasową działalność ZRLiLK przejęło Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”. W 1992 r. w jego strukturze powstała Agencja Ruchu Lotniczego, której działalność skierowana była na modernizację i rozbudowę systemów ruchu lotniczego i nawigacyjnych, a także na szkolenie personelu i podnoszenie jego kwalifikacji. Realizując decyzję Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów z dnia 7 marca 1996 r., minister transportu i gospodarki morskiej w uzgodnieniu z ministrem obrony narodowej decyzją z dnia 31 lipca 1996 r. powołał cywilno-wojskowy Zespół do Zorganizowania Jednolitego

⁴² Art. 29b w zw. z art. 209a ust. 1 prawa lotniczego.

⁴³ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429.

Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym. Z dniem 1 kwietnia 2007 r. na mocy Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁴⁴ utworzona została Polska Agencja Żeglugi Powietrznej jako samodzielna jednostka wydzielona ze struktur Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, której funkcjonowanie związane jest z zapewnieniem bezpiecznej i efektywnej żeglugi w przestrzeni powietrznej⁴⁵.

Agencja jest państwową osobą prawną i może tworzyć oddziały terenowe. Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw transportu, jednakże prawa i obowiązki państwowej władzy nadzorującej, w rozumieniu przepisów Rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej⁴⁶ określone w Rozporządzeniu (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej⁴⁷ i Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej⁴⁸ oraz inne prawa i obowiązki w zakresie wykonywania bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez Agencję wykonuje prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁴⁹.

Agencja zapewnia bezpieczną, ciągłą, płynną i efektywną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, umowami międzynarodowymi i uchwałami organizacji międzynarodowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 prawa lotniczego, a także przepisami ustawy – Prawo lotnicze oraz innymi przepisami, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Państwowa Agencja Żeglugi Powietrznej może wykonywać swoje zadania także na podstawie umów i porozumień w przestrzeni powietrznej państw obcych, która, zgodnie z tymi umowami i porozumieniami, znajdzie się w obszarze odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie umów i porozumień służby żeglugi powietrznej w części polskiej przestrzeni powietrznej mogą być zapewniane przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej państw obcych lub organy międzynarodowe określone w tych umowach lub porozumieniach.

⁴⁴ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1967.

⁴⁵ M. Andrachiewicz, *Systemy prawa lotniczego...*, s. 44.

⁴⁶ Dz.Urz. UE L 96 z 31.3.2004; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 23.

⁴⁷ Dz.Urz. UE L 96 z 31.3.2004; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 31.

⁴⁸ Dz.Urz. UE L 335 z 21.12.2005, s. 13.

⁴⁹ Artykuł 2 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Agencja współdziała z odpowiednimi służbami i organami wojskowymi oraz innymi służbami i organami państwowymi. W czasie wojny i stanu wojennego agencja staje się częścią systemu obrony powietrznej kraju i podlega ministrowi obrony narodowej.

Jak wynika z art. 4 ustawy, agencja zapewnia w przestrzeni powietrznej służbę ruchu lotniczego oraz inne służby żeglugi powietrznej, czyli służbę łączności, służbę nawigacji, służbę dozorowania oraz służbę informacji lotniczej. Lotniskowa służba informacji powietrznej, wchodząca w skład służby ruchu lotniczego, może być zapewniana także przez inne podmioty. Do zadań agencji w szczególności należy:

- dostarczanie użytkownikom przestrzeni powietrznej informacji meteorologicznych
- dokonywanie zakupu, utrzymywanie oraz przeprowadzanie modernizacji urządzeń i systemów łączności lotniczej, nawigacji i dozorowania przestrzeni powietrznej
- kontrolowanie z powietrza systemów łączności lotniczej, nawigacji i dozorowania przestrzeni powietrznej
- prowadzenie szkoleń i udzielanie konsultacji w zakresie żeglugi powietrznej
- prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej w zakresie żeglugi powietrznej
- zapewnianie projektowania procedur lotu.

Ponadto działalność agencji obejmuje udostępnianie nieodpłatnie organom Inspekcji Ochrony Środowiska, na ich wniosek, informacji niezbędnych do oszacowania wielkości emisji zgodnie z treścią art. 87 i art. 88 Ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁵⁰. Dodatkowo agencja zapewnia koordynację działań poszukiwawczo-ratowniczych. Po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw transportu agencja może realizować zadanie polegające na zapewnianiu służby ruchu lotniczego na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵¹.

Według art. 5 ustawy agencja działa zgodnie z dwoma rodzajami planów dotyczącymi jej działalności, po pierwsze, pięcioletnim, który podlega corocznemu aktualizowaniu, po drugie, rocznym, w skład którego wchodzi plan finansowy obejmujący rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym. Oba są przygotowywane zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2096/2005

⁵⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1201.

⁵¹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1445.

z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej⁵².

Prezes agencji przedstawia prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania, do dnia 1 listopada każdego roku, projekt rocznego planu działalności na rok następny i projekt zaktualizowanego pięcioletniego planu działalności. Następnie do dnia 1 grudnia każdego roku prezes Agencji przedstawia do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw transportu zaopiniowane przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego projekty planów. Do czasu zatwierdzenia rocznego planu działalności agencja działa na podstawie projektu tego planu.

Organem kierującym działalnością agencji i reprezentującym ją na zewnątrz jest prezes Agencji, którego powołuje prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Prezesem agencji może zostać osoba, która:

- ma tytuł zawodowy magistra lub równorzędny
- jest obywatelem polskim
- korzysta z pełni praw publicznych
- nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe
- ma wiedzę i umiejętności w zakresie spraw należnych agencji
- ma co najmniej pięcioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowiskach kierowniczych
- zna biegle język angielski.

Na wniosek prezesa minister właściwy do spraw transportu powołuje nie więcej niż dwóch zastępców prezesa, z których jeden powinien mieć wiedzę i umiejętności w zakresie służby żeglugi powietrznej i co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe na stanowisku kierowniczym w instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Przestanki odwołania prezesa agencji można podzielić na obligatoryjne oraz fakultatywne. Do pierwszych należą: prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; rażące naruszenie przepisów prawa; utrata obywatelstwa polskiego; rezygnacja ze stanowiska; utrata praw publicznych. Do przesłanek fakultatywnych należą: niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie jednego z zadań, utrata zdolności do pełnienia obowiązków służbowych z powodu choroby trwającej dłużej niż dziewięć miesięcy lub innej długotrwałej przeszkody w pełnieniu obowiązków, prowadzenie działalności, która pozostaje w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami. Każdorazowo odwołania prezesa agencji dokonuje prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Prezes Rady Ministrów ustala wysokość wynagrodzenia prezesa Agencji Żeglugi Powietrznej

⁵² Dz.Urz. UE L 2005.335.13 z 21.12.2005.

i jego zastępców zgodnie z Ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵³.

Do zadań prezesa agencji należy w szczególności:

- zapewnienie realizacji zadań przez agencję zgodnie z prawem Unii Europejskiej i prawem krajowym oraz przepisami międzynarodowymi
- uczestniczenie w inicjatywach i projektach międzynarodowych związanych z działalnością agencji – za zgodą ministra właściwego do spraw transportu
- opracowywanie projektów rocznych i pięcioletnich planów działalności agencji
- opracowywanie rocznych sprawozdań z działalności agencji
- sporządzanie rocznego sprawozdania finansowego
- wybór biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego agencji oraz złożenie wniosku do prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego o jego zatwierdzenie
- sprawowanie zarządu majątkiem agencji⁵⁴.

Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych oraz przepisów Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL, dotyczących systemu opłat nawigacyjnych, w tym zasad ustalania i pobierania opłat oraz wystawiania faktur określonych przez komórkę organizacyjną EUROCONTROL – Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO)⁵⁵. Agencja pokrywa koszty prowadzenia swojej działalności z własnych przychodów, którymi są:

- przychody z opłat za świadczone usługi
- dobrowolne wpłaty i zapisy
- odsetki od wolnych środków przekazanych w depozyt zgodnie z przepisami o finansach publicznych
- dotacje celowe
- inne przychody, w tym środki uzyskane w ramach bezzwrotnej pomocy⁵⁶.

Prezes sporządza sprawozdanie finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości, Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej oraz związanymi z nimi interpretacjami zawartymi w rozporządzeniach Komisji Europejskiej. Sprawozdanie finansowe agencji podlega badaniu przez biegłego rewidenta zatwierdzonego przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Prezes przedstawia prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego

⁵³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1222.

⁵⁴ Artykuł 6 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

⁵⁵ Artykuł 8 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

⁵⁶ Artykuł 9 ust. 4 ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

do zaopiniowania sprawozdanie finansowe agencji wraz ze sprawozdaniem z badania, roczne sprawozdanie z działalności agencji za rok ubiegły, nie później niż w terminie pięciu miesięcy od dnia bilansowego. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego opiniuje sprawozdania, o których mowa w ust. 13, w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania. Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza zaopiniowane i przedstawione mu przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawozdania, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania.

Rozporządzeniem z dnia 23 grudnia 2015 r. minister infrastruktury i budownictwa nadał statut Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁵⁷. Z treści statutu wynika, że prezes kieruje agencją przy pomocy:

- zastępcy prezesa do spraw żeglugi powietrznej
- zastępcy prezesa do spraw finansowo-administracyjnych
- głównego księgowego
- osób kierujących komórkami organizacyjnymi agencji, które są odpowiedzialne za realizację spraw objętych zakresem ich działania i kierują pracą bezpośrednio podległych im komórek organizacyjnych.

Podczas nieobecności prezesa lub czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków działalnością agencji kieruje i reprezentuje ją na zewnątrz zastępca prezesa do spraw żeglugi powietrznej, a w razie jego nieobecności lub niemożności wykonywania przez niego obowiązków zastępca prezesa do spraw finansowo-administracyjnych. Zastępca prezesa do spraw żeglugi powietrznej jest odpowiedzialny za rozwój i bieżącą operacyjną działalność agencji. Natomiast zastępca prezesa do spraw finansowo-administracyjnych jest odpowiedzialny za działalność finansowo-księgową, ekonomiczną oraz administracyjną agencji. Prezes nadaje agencji regulamin organizacyjny określający nazwę komórek organizacyjnych, ich liczbę oraz podporządkowanie w poszczególnych pionach, a także zakres ich zadań oraz tryb ich pracy, ponadto może wskazać w regulaminie organizacyjnym osobę odpowiedzialną za koordynację działalności wszystkich lub niektórych komórek organizacyjnych. Prezes może powoływać stałe i doraźne jednostki doradcze oraz zespoły zadaniowe do realizacji wskazanych przez niego spraw i zadań.

W ramach agencji funkcjonuje system kontroli wewnętrznej. Prezes jest odpowiedzialny za zorganizowanie i prawidłowe działanie systemu kontroli wewnętrznej, a także za należyte wykorzystanie wyników kontroli. Czynności kontrolne w zakresie swojego działania wykonują:

- prezes, zastępca prezesa,

⁵⁷ Dz.U. z 2016 r., poz.39.

- dyrektorzy, kierownicy i inni pracownicy agencji w ramach posiadanych upoważnień
- w zależności od potrzeb prezes oraz zastępcy prezesa mogą powoływać zespoły kontrolne spośród pracowników podległych komórek organizacyjnych.

Kontrola wewnętrzna polega na badaniu:

- czynności w toku ich wykonywania i stanu faktycznego realizacji zadań pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz ich udokumentowania
- rzeczywistego stanu rzeczowych i materialnych składników majątkowych oraz prawidłowości ich zabezpieczenia przed zniszczeniem, uszkodzeniem lub innymi szkodami.

Kontrola wewnętrzna obejmuje wszystkie komórki organizacyjne agencji. Podstawą podjęcia czynności kontrolnych przez pracowników agencji jest imienne upoważnienie udzielone na piśmie przez prezesa. Kontrolujący podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli kontrola mogłaby dotyczyć praw lub obowiązków jego lub osoby mu bliskiej, oraz z udziału w kontroli, której przedmiot stanowią zadania należące wcześniej do jego obowiązków jako pracownika, przez rok od zakończenia ich wykonywania, a także jeżeli zaistnieją uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Czynności kontrolne nie mogą być podjęte przed rozstrzygnięciem przez prezesa sprawy wyłączenia kontrolującego z udziału w kontroli, z wyjątkiem czynności niecierpiących zwłoki. Wyniki kontroli stanowią dla prezesa podstawę do podejmowania czynności zapobiegających powstaniu nieprawidłowości oraz usunięcia uchybień stwierdzonych w toku kontroli. Kontrolujący niezwłocznie zawiadamia prezesa o ujawnieniu w toku kontroli czynu mającego znamiona przestępstwa oraz zabezpiecza dokumenty i przedmioty stanowiące dowód przestępstwa, świadczące o stwierdzeniu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego lub możliwości powstania niepowetowanej szkody w mieniu w celu zapobieżenia tym zagrożeniom lub ich skutkom.

Bibliografia

- Andrachiewicz M., *Systemy prawa lotniczego. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Politechniki Ponańskiej, Poznań 2015.
- Berezowski A.M., *Komentarz do art. 16*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, LEX 2016.

- Jaferník H., Fellner R., *Prawo i procedury lotnicze*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2015.
- Jasiuk E., *Komentarz do art. 20*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, LEX 2016.
- Kaczyńska A., *Komentarz do art. 17*, [w:] M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*, LEX 2016.
- Kasprzyk P., *Postępowanie w sprawie badania wypadku lotniczego a postępowanie cywilne*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4.

ROZDZIAŁ V

KWESTIE BEZPIECZEŃSTWA TRANSPORTU LOTNICZEGO W USTAWODAWSTWIE UKRAINY

ANTON DEMCZUK

 0000-0002-7827-0698

YURIY HOFMAN

 0000-0002-8200-7059

Opis problematyki i jej aktualność

Instytucjonalizacji poszczególnych sfer i dziedzin życia publicznego zawsze towarzyszy tworzenie skutecznego środka wywierania wpływu na relacje społeczne w celu ich organizacji, regulacji, ochrony i rozwoju. Tak więc w początkach okresu niepodległości, w ramach budowania państwowości powstały instytucje władzy państwowej, zaś w odpowiedzi na realia życia codziennego w systemie prawnym zmieniane były dotychczasowe oraz przyjmowane nowe podstawowe akty normatywno-prawne, będące swego rodzaju fundamentem dla prawa i ustawodawstwa.

Przyjęcie w latach 1993–1994 kodeksu lotniczego Ukrainy (dalej: KLU) oraz ustawy Ukrainy o transporcie stało się bez wątpienia podstawą do kształtowania i rozwoju relacji w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Ponadto w okresie obowiązywania jedyne go aktu kodeksowego regulującego relacje w dziedzinie korzystania z przestrzeni powietrznej przez statki powietrzne zostało w nim wprowadzone zaledwie sześć zmian. O czym to świadczy? Po pierwsze o tym, że relacje społeczne kształtujące się w związku z wykorzystaniem przestrzeni powietrznej do celów transportu lotniczego są relacjami najbardziej stabilnymi w porównaniu do relacji w innych sferach życia publicznego, a po drugie, że przepisy KLU, regulujące powyższe relacje społeczne, mają wysoki poziom uniwersalności, uogólnienia i orientacji funkcjonalnej.

W warunkach współczesnych procesów globalizacji kwestia badań problematyki **regulacji administracyjnoprawnych** w różnych sferach i gałęziach życia publicznego staje się coraz bardziej aktualna. Szczególne znaczenie w obecnej sytuacji – kiedy to Ukraina przechodzi reformy polityczne i administracyjne – ma to, aby ustalić krąg podmiotów **regulacji administracyjnoprawnych** w dziedzinie lotnictwa cywilnego Ukrainy oraz zakres ich działalności.

Analiza badań i publikacji

Zagadnienie regulacji prawnych jest przedmiotem prac zarówno przedstawicieli teorii prawa (Sergij Aleksieiev, Olga Skakun, Petro Rabinovych, Oleksij Surilov, Volodymyr Kopeichykov i inni), jak i badaczy prawa administracyjnego (Valerij Kolpakov, Rostyslav Kaliuzhnyi, Sergij Honcharuk, Vadym Averianov, Yuriy Bytiak i inni). Podstawą teoretyczną niniejszego badania były również prace badaczy takich, jak: Iryna Bulhakova, Olga Klepykova, Eduard Demskyi, Vasyl Hizhevskyi, Mykhailo Shelukhin, poświęcone kwestii regulacji prawnych Jednolitego Systemu Transportowego Ukrainy (dalej: JSTU). Poszczególne aspekty funkcjonowania transportu lotniczego jako elementu JSTU są również przedmiotem badań krajowych naukowców, takich jak np. Aleksandr Filippov, Afanacii Bychkov, Viktor Chernov. Zagadnienia związane z poszczególnymi aspektami regulacji systemu transportowego są zaś częścią badań naukowców takich, jak: Viktor Razvadovskiy, Eduard Demskyi, Vadym Yeromolaiev, Mikołaj Hromov, Viktor Persianov, Vasyl Kostytskiy i inni.

Przedstawienie treści podstawowej

Pojęcia „regulacja prawna” i „mechanizm regulacji prawnej” stanowią przedmiot dociekań zarówno teorii prawa, jak i poszczególnych nauk profilowych.

W literaturze edukacyjnej regulację prawną definiuje się jako przeprowadzane przez państwo (za pomocą prawa i całokształtu środków prawnych) porządkowanie relacji publicznych, ich konsolidację prawną, ochronę i rozwój¹.

W *Popularnej encyklopedii prawnej* przez pojęcie regulacji prawnej rozumiane jest wywieranie przez państwo (przy zastosowaniu wszelkich środków prawnych) władczego wpływu na relacje publiczne w celu ich porządkowania, konsolidacji, ochrony i rozwoju, jak również wpływ na zachowanie i świadomość obywateli poprzez określenie ich praw i obowiązków, ustanowienie poszczególnych zezwoleń i zakazów, zatwierdzenie poszczególnych aktów prawnych itp.²

Opisując pojęcie „regulacja prawna”, Sergij Aleksieiev zwraca uwagę na to, że nie jest to wyłącznie parafraza pojęcia „prawo-regulator”, lecz także specjalna kategoria, treściowa i „teoretycznie napełniona”, która przoduje w określonej

¹ О.Ф. Скакун, *Теорія держави і права: Підручник*, Консум, Харків 2001.

² В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.), *Популярна юридична енциклопедія*, Юрінком Інтер 2002.

serii pojęciowej (obejmuje takie pojęcia, jak np. „mechanizm regulacji prawnej”, „środki prawne”, „reżim prawny”)³.

Prawo jako zjawisko społeczne ma tę cechę, że kieruje swoją siłą regulacyjną na konkretne relacje społeczne, których powstanie i rozwój wydają się niemożliwe bez użycia środków prawnych. Wśród rodzajów relacji społecznych Olga Skakun wyróżnia relacje ekonomiczne, polityczne, społeczno-kulturowe⁴.

Znaczenie regulacji prawnych jest zapośredniczone przez podmiot takiej regulacji, tj. środowisko, w którym i pod wpływem którego prawo wpływa na relacje społeczne⁵.

System relacji społecznych podlegających regulacji prawnej obejmuje:

- relacje dotyczące wymiany rzeczy materialnych
- relacje w dziedzinie zarządzania społeczeństwem
- relacje związane z zapewnieniem praworządności, wynikające z naruszenia zasad rządzących zachowaniem ludzi we wskazanych obszarach⁶.

Przedstawiciele teorii prawa podkreślają, że „w regulacji prawnej prawo jest realizowane poprzez swój mechanizm – system środków i form prawnych (normy prawne, stosunki prawne, akty realizacji i stosowanie norm prawnych itp.), [...] za pomocą których normatywność prawa przekłada się na porządek relacji społecznych, spełnione są interesy podmiotów prawa, ustanawia się i gwarantuje się praworządność (coś, co jest «należyte», w prawie staje się «obecnym»)»⁷.

Charakterystyczną cechą regulacji prawnej jest to, że ma ona własny, specyficzny mechanizm, który można zdefiniować jako zunifikowany system środków prawnych, za pomocą których można zapewnić skuteczny wpływ prawny na relacje społeczne, a koncepcja ta pozwala nie tylko na połączenie zjawisk rzeczywistości prawnej (normy, stosunki prawne, akty prawne itp.), określenie ich integralności, ale także na przedstawienie ich w działającej, mającej systemowy wpływ formie⁸. Zatem Dmytro Kosse mechanizm regulacji prawnej definiuje jako systemowy całokształt środków prawnych, za pomocą których państwo wywiera prawny wpływ na relacje społeczne w niezbędnym dla niego i społeczeństwa kierunku⁹.

³ С.С. Алексеев, *Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования*, Издательская группа НОРМА-ИНФРА 1998.

⁴ О.Ф. Скакун, *Теорія держави і права...*

⁵ С.С. Алексеев, *Право...*

⁶ Д.Д. Коссе, *Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення*, „Держава і право: зб. наук. праць” 2009, Вип. 44, с. 25–31.

⁷ О.Ф. Скакун, *Теорія держави і права...*

⁸ С.С. Алексеев, *Право...*

⁹ Д.Д. Коссе, *Правовий режим...*

Jak zauważył Anatolii Venherov, mechanizm regulacji prawnej ma cechy, które pozwalają na wyodrębnienie go jako niezależnego rodzaju wpływu (za pośrednictwem relacji prawnych) na zachowanie odbiorców jako uczestników relacji społecznych mających wzajemne prawa, obowiązki i odpowiedzialność – czyli zakazy i wolności¹⁰.

Ponadto do głównych cech mechanizmu regulacji prawnej Olga Skakun zalicza: środki (przepisy prawa, prawa podmiotowe i obowiązki prawne, decyzje sądowe itp., zobiektywizowane w aktach prawnych); metody (pozwolenia, obowiązki, zakazy); formy (zastosowanie, wykonanie, przestrzeganie, wdrażanie)¹¹.

Mechanizm regulacji prawnej trzeba uznać za zjawisko wielopoziomowe. Należy zwrócić uwagę na stanowisko Aleksieieva, który ze ściśle instrumentalnego punktu widzenia w mechanizmie regulacji prawnych wyróżnia trzy główne ogniwa:

- normy prawne – podstawa regulacji prawnej, kiedy to na poziomie prawa pozytywnego są określone abstrakcyjne typowe cechy i konieczność określonego zachowania podmiotu
- stosunki prawne, prawa podmiotowe i obowiązki prawne, które w określonych okolicznościach życiowych (fakty prawne) przekładają abstrakcyjne możliwości i konieczność na płaszczyznę określonych, ukierunkowanych subiektywnych praw i obowiązków, a w konsekwencji ukierunkowują energię prawną norm prawa na poziom poszczególnych podmiotów – posiadaczy praw i obowiązków
- akty realizacji praw i obowiązków, skutkujące nastąpieniem zaprogramowanej w prawie pozytywnej zmiany w życiu społeczeństwa – sytuacja zostaje rozwiązana¹².

Łatwo daje się zauważyć, że teoretycy prawa spośród elementów mechanizmu regulacji prawnej pierwsze miejsce przyznają właśnie normom prawa.

Jednocześnie obiektywne czynniki rozwoju społeczeństwa sprzyjają powstawaniu nowych relacji i stosownej ich regulacji prawnej lub zatwierdzeniu norm prawnych, które pośredniczą w istniejących relacjach społecznych. W naszym przypadku relacje związane z wykorzystaniem przestrzeni powietrznej do działalności lotniczej są szczególnym rodzajem relacji społecznych, który podlega specjalnym regulacjom prawnym. Ta szczególność polega na tym, że w okresie istnienia państwa ukraińskiego przyjęto dwa kodeksy lotnicze. Akty

¹⁰ А.Б. Венгеров, *Теория государства и права: Учебник для юридических вузов*, Юриспруденция 2000.

¹¹ О.Ф. Скакун, *Теорія держави і права...*

¹² С.С. Алексеев, *Право...*

normatywno-prawne zawierają różne sformułowania ze słowem „lotnictwo”. Tak więc w obecnie obowiązującym KLU działalność lotnicza jest definiowana jako działalność osób fizycznych i prawnych w dziedzinie lotnictwa i/lub organizacja ruchu lotniczego na Ukrainie – (ust. 1), część 1 art. 1¹³. Również w ust. 102 części 1 art. 1 tego kodeksu „lotnictwo cywilne jest rozumiane jako lotnictwo wykorzystywane do zaspokajania potrzeb gospodarki i obywateli w transporcie lotniczym i pracach lotniczych, a także do wykonywania lotów w celach prywatnych”. Ustawa Ukrainy – 232/94-VR z dnia 10 listopada 1994 r. o transporcie stanowi: „Transport lotniczy obejmuje firmy transportu lotniczego dokonujące transportu pasażerów i towarów, bagaży, korespondencji pocztowej, wykonujące zdjęcia lotnicze, prace rolne, a także lotniska, kluby lotnicze, statki powietrzne, systemy kontroli ruchu lotniczego, instytucje edukacyjne, zakłady naprawcze lotnictwa cywilnego i inne przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje, bez względu na formę własności, zapewniające pracę transportu lotniczego” (art. 32)¹⁴. W celu głębszego i całościowego omówienia lotnictwa jako odrębnej branży warto wspomnieć o jeszcze jednej koncepcji, zawartej w ust. 2 Uchwały Gabinetu Ministrów Ukrainy 401 z dnia 29 marca 2002 r. o zatwierdzeniu zasad użytkowania przestrzeni powietrznej Ukrainy: „lotnictwo jest branżą wchodzącą w skład krajowego systemu transportowego, którego przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje, niezależnie od formy własności i podporządkowania, posiadają statki powietrzne i prowadzą działalność związaną z użytkowaniem przestrzeni powietrznej”¹⁵. Obowiązujący KLU ustanawia ramy prawne dla działalności w branży lotniczej, a państwowa regulacja działalności w tym obszarze oraz wykorzystanie ukraińskiej przestrzeni powietrznej mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego, zapewnienie interesów państwa, bezpieczeństwa narodowego oraz potrzeb społeczeństwa i gospodarki w transporcie lotniczym i pracach lotniczych. Oczywiście nie można sobie wyobrazić regulacji państwowych poza działalnością organów państwowych, więc w tym aspekcie sformułowanie „regulacja państwowa” należy rozumieć jako synonim pojęcia „regulacja prawna”.

Ustawodawstwo lotnicze obejmuje normy prawa konstytucyjnego (ustanawia pełną i wyłączną suwerenność Ukrainy nad jej przestrzenią powietrzną), prawa administracyjnego (np. ustanawia procedurę certyfikacji i rejestracji statków powietrznych i lotnisk, zasady certyfikacji sprzętu lotniczego, kryteria zdolności

¹³ Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393 VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.

¹⁴ Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994. № 232/94-ВР.

¹⁵ Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002. № 401.

do wykonywania lotów, zasady bezpieczeństwa lotów, procedurę nakładania i egzekwowania kar za naruszenie przepisów dotyczących transportu lotniczego), prawa cywilnego (określa zasady przewozu pasażerów i bagaży, odpowiedzialność cywilną przewoźnika za integralność bagaży i ładunku, a także za szkody wyrządzone pasażerom i innym osobom, np. osobom trzecim na powierzchni), prawa pracy (np. art. 53 KLU – Relacje pracownicze i ochrona socjalna personelu lotniczego).

Naszym zdaniem w mechanizmie administracyjnoprawnej regulacji lotnictwa cywilnego oraz zapewnienia jego bezpieczeństwa dominująca jest liczba norm prawa administracyjnego. Potwierdza to teza, że „największy udział (do 70%) w strukturze norm prawnych prawa lotniczego należy do norm prawa administracyjnego”¹⁶.

Wiadomo, że w przypadku metod sektorowych, w których dominuje scentralizowana regulacja należąca głównie do prawa publicznego, w kombinacji sposobów regulacji prawnej, tj. metod wpływu prawnego (obowiązki pozytywne – nakazy, zakazy, wolności), ujętych w normach prawnych, dominują obowiązki i zakazy.

Opisując cechy szczególne mechanizmu regulacji administracyjnoprawnej, Yuriy Kozlov zauważa, że jego zdaniem najbardziej charakterystyczne środki prawne typu rozporządzeniowego, tj. instrukcje (w tym zakazy), znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w fakcie, że jedna ze stron regulowanych relacji ma pewien zakres prawnych kompetencji władczych wobec drugiej strony. Oznacza to, że jest to forma prawnego zapośredniczenia relacji, w ramach której jedna ze stron występuje w roli zarządzającego (podmiot zarządzania), a druga – w roli zarządzanego (przedmiot zarządzania)¹⁷. Na przykład zgodnie z art. 6 KLU szef uprawnionego organu do spraw lotnictwa cywilnego realizuje, w granicach i w sposób określony przez prawo, następujące uprawnienia: zakaz, odwołanie, zawieszenie lub modyfikacja wszelkich lotów i czynności lotniczych w przypadku wykrycia zagrożenia bezpieczeństwa lotów lub ich niezgodności z ustalonymi standardami i zasadami lotnictwa Ukrainy; zarządzanie użytkowaniem ukraińskiej przestrzeni powietrznej w interesie gospodarki i bezpieczeństwa krajowego; pociąganie do odpowiedzialności poprzez nakładanie sankcji na podmioty działalności lotniczej za naruszenie przepisów lotniczych Ukrainy lub innych zgodnych z prawem wymogów ustawowych. Jednocześnie władczość

¹⁶ С.Т. Гончарук, *Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації*, „Малий і середній бізнес” 2008, № 1–2, с. 101.

¹⁷ Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; под ред. Л.Л. Попова, *Административное право: учебник*, МГЮА 2005.

i jednostronność nie wykluczają wykorzystania, w poszczególnych przypadkach, środków zezwoleniowych. Korzystanie z zezwoleń jest również przewidziane w prawie administracyjnym. Świadczy to o tym, że metoda prawa administracyjnego jest często stosowana na podstawie zasad dyspozycyjności, tzn. daje stronie zarządzającej lub zarządzanej możliwość wyboru określonych działań. I tak część 3 art. 13 KLU (certyfikacja, zatwierdzenie jednostek działalności lotniczej) zawiera zasadę, zgodnie z którą twórcy i producenci cywilnego sprzętu lotniczego, organizacje zajmujące się obsługą techniczną, posiadające odpowiednie certyfikaty na prowadzenie określonego rodzaju działalności, mają prawo do przeprowadzania lotów produkcyjnych i testowych dla prototypów nowych oraz zmodyfikowanych statków lotnictwa cywilnego, w tym szkolenia załogi, bez uzyskania certyfikatu operatora w sposób przewidziany w ukraińskich przepisach lotniczych (wymóg ten dotyczy również instytucji edukacyjnych podczas lotów szkoleniowych); lub organ upoważniony w sprawach lotnictwa cywilnego ma prawo do wskazania lub zaangażowania instytucji, organizacji i przedsiębiorstwa w celu przeprowadzenia inspekcji, kontroli, oceny, ekspertyzy, testu, badania (część 5 art. 13 KLU).

Ustanawiając regułę postępowania jako element mechanizmu prawnej regulacji w normie prawnej, ustawodawca lub organ władzy wykonawczej określa w niej sposób wpływania na relacje społeczne: pozwolenie, nakaz, zakaz. Ich korelacja umożliwia określenie rodzajów regulacji prawnych, wśród których wyróżnia się taki, który charakteryzuje się dominacją nakazu, a w konsekwencji dominuje w zakresie prawa administracyjnego¹⁸, mimo że przepisy KLU, jak już zostało wspomniane, zawierają także takie metody, jak pozwolenie i zakaz.

Lotnictwo cywilne jest integralną częścią systemu transportowego i kompleksu gospodarczego Ukrainy. Rola lotnictwa cywilnego jest określona przez fakt, że transport lotniczy jest najszybszą formą przewozu towarów i pasażerów. Za pomocą tego rodzaju transportu realizowana jest największa liczba przewozów osobowych i towarowych (o krótkim okresie przechowywania) na duże odległości. Zapewnienie niezawodnych i przystępnych połączeń komunikacyjnych między miastami, lotniskami, terminalami towarowymi itp. wymaga precyzyjnej pracy lotnictwa cywilnego.

Umiejscowienie i znaczenie lotnictwa cywilnego dla społeczeństwa determinuje potrzebę jego priorytetowego rozwoju, wsparcia ze strony państwa oraz precyzyjnych regulacji administracyjnoprawnych.

¹⁸ В.К. Колпаков, *Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія*, Юрінком Інтер 2004.

Regulacja administracyjnoprawna jest więc procesem konsekwentnego wykorzystywania środków administracyjnoprawnych dla osiągnięcia celów regulacji działań uczestników relacji społecznych¹⁹.

Celem i zadaniem regulacji administracyjnoprawnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego jest terminowe, pełne i wysokiej jakości zaspokajanie potrzeb transportowych ludności i produkcji społecznej; stworzenie jednakowych warunków dla rozwoju działalności gospodarczej przedsiębiorstw wszystkich form własności; zapewnienie wejścia lotnictwa cywilnego do jednolitego europejskiego systemu transportu lotniczego. Jest to możliwe tylko dzięki skorygowanemu zespołowi organów, które dokonują administracyjnoprawnego zarządzania lotnictwem cywilnym.

Regulacja administracyjnoprawna lotnictwa cywilnego odbywa się za pośrednictwem upoważnionych organów państwowych, których status prawny jest zapisany w Konstytucji Ukrainy i innych aktach prawnych.

Zgodnie z art. 6 Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 r. władza państwowa na Ukrainie jest sprawowana z zachowaniem zasady podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą²⁰. Podział władzy państwowej oznacza, że w ramach władzy państwowej istnieje podział funkcji i uprawnień między trzema gałęziami władzy. Władzę ustawodawczą sprawuje parlament, władzę wykonawczą sprawują organy wykonawcze i administracyjne na czele z Gabinetem Ministrów Ukrainy, a władzę sądowniczą sprawują sądy Ukrainy. Organy wykonawcze są kluczowymi podmiotami władzy państwowej, ponieważ odgrywają one wiodącą rolę w powstawaniu i funkcjonowaniu relacji publicznych. Władze wykonawcze są obdarzone takimi cechami, jak: niezależność, precyzyjnie określone kompetencje, posiadanie formy organizacyjno-prawnej, struktury wewnętrznej²¹. W związku z powyższym organ wykonawczy jest niezależnym elementem, mającym konkretne i jasno określone kompetencje, składa się z jednostek strukturalnych, a jego głównym celem jest zapewnienie funkcjonowania władzy wykonawczej.

Według Vadima Averianova szczególność władzy wykonawczej wśród gałęzi władzy państwowej polega na tym, że w trakcie jej realizacji mamy do czynienia z faktycznym wdrażaniem ustaw oraz innych aktów normatywnych, praktycznym

¹⁹ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.], за ред. В.В. Коваленка, *Курс адміністративного права України: підручник*, Юрінком Інтер 2012.

²⁰ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²¹ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.], за ред. В.В. Коваленка, *Курс адміністративного...*

zastosowaniem dźwigni regulacji państwowych i zarządzaniem ważnymi procesami rozwoju społecznego²².

Należy zauważyć, że to właśnie podczas realizacji i faktycznego wdrażania ustaw oraz innych aktów normatywnych zachodzą relacje administracyjno-prawne, czyli relacje, które powstają, zmieniają się i ustają w dziedzinie administracji publicznej. A właśnie elementami takich relacji są fakty prawne, podmioty i przedmioty. Jeśli chodzi o podmioty regulacji administracyjnoprawnej, są to uczestnicy relacji społecznych, mający subiektywne prawa i wykonujący prawne (subiektywne) obowiązki ustanowione przez normy administracyjnoprawne²³.

Zatem podmiotem regulacji administracyjnoprawnej w dziedzinie lotnictwa cywilnego jest osoba, grupa osób, organizacja, która, zgodnie z funkcjami określonymi w przepisach prawnych stosuje metody regulacji administracyjnoprawnych w celu zapewnienia realizacji interesu publicznego w dziedzinie lotnictwa cywilnego.

Naszym zdaniem system podmiotów realizujących obecnie regulacje administracyjnoprawne w dziedzinie lotnictwa cywilnego na Ukrainie można podzielić na trzy grupy. Pierwsza grupa obejmuje władze wykonawcze: Gabinet Ministrów Ukrainy, Ministerstwo Infrastruktury (dalej: ministerstwo), Państwową Służbę Lotniczą i Departament Transportu Lotniczego Ministerstwa. Druga grupa to organy władzy ustawodawczej. Trzecia grupa obejmuje prezydenta Ukrainy jako najwyższego urzędnika, który nie należy do żadnej gałęzi władzy.

Pierwsza grupa systemu podmiotów pełni najważniejsze funkcje w państwowej regulacji lotnictwa cywilnego. Są to bezpośrednio organy wykonawcze. Najwyższym organem w systemie organów wykonawczych jest Gabinet Ministrów Ukrainy. Jednym z głównych zadań Gabinetu Ministrów jest organizacja i koordynacja pracy ministerstw i innych organów wykonawczych²⁴.

Tak więc działania organów państwowej regulacji lotnictwa cywilnego Ukrainy są kierowane i koordynowane przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

Zgodnie z art. 4 KLU Gabinet Ministrów Ukrainy zapewnia realizację polityki państwa w zakresie rozwoju lotnictwa na Ukrainie w zgodzie z konstytucją i ustawami Ukrainy²⁵.

²² В.Б. Авер'янов ред. кол, *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т., Т. 1: Загальна частина*, Юриддумка 2004.

²³ Ibidem.

²⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

²⁵ Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.

Zgodnie z art. 116 Konstytucji Ukrainy i art. 4 KLU Gabinet Ministrów Ukrainy ma następujące uprawnienia w dziedzinie lotnictwa cywilnego: wydaje uchwały i rozporządzenia; koordynuje działania ministerstw, centralnego organu władzy wykonawczej zapewniającego realizację polityki państwa w zakresie lotnictwa cywilnego. Te kompetencje wyższego organu władzy wykonawczej znajdują odzwierciedlenie w ust. 1 rozporządzenia w sprawie państwowej służby lotniczej Ukrainy, zatwierdzonego zarządzeniem prezydenta Ukrainy nr 398/2011 z dnia 6 kwietnia 2011 r., które stanowi, że działalność Państwowej Służby Lotniczej jest kierowana i koordynowana przez Gabinet Ministrów Ukrainy, a mianowicie wicepremiera ministra infrastruktury Ukrainy.

Tak więc, zgodnie z ustawą Ukrainy o centralnych organach władzy wykonawczej, ministerstwo jest centralnym organem władzy wykonawczej, który zapewnia tworzenie i wdrażanie polityki w jednym lub kilku obszarach określonych przez Gabinet Ministrów Ukrainy. Ministerstwo Infrastruktury Ukrainy jest jednym z centralnych organów wykonawczych realizujących administracyjno-prawną regulację lotnictwa cywilnego. Działa ono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Ministerstwa Infrastruktury Ukrainy, zatwierdzonym zarządzeniem Prezydenta Ukrainy nr 581/2011 z dnia 12 maja 2011 r. Powyższe zarządzenie nakłada na ministerstwo szereg uprawnień w dziedzinie transportu lotniczego. Jednym z nich jest koordynacja działań Państwowej Służby Lotniczej Ukrainy²⁶. Ta koordynacja polega na tym, że minister infrastruktury Ukrainy:

- kształtuje politykę państwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego i monitoruje jej wdrażanie przez Państwową Służbę Lotniczą Ukrainy
- zatwierdza i przedkłada do rozpatrzenia Gabinetowi Ministrów Ukrainy projekty ustaw i akty Gabinetu Ministrów Ukrainy opracowane przez służbę
- określa priorytetowe kierunki pracy Państwowej Służby Lotniczej i sposoby wykonywania powierzonych jej zadań, zatwierdza plany jej pracy
- wydaje obowiązkowe do wykonania przez służbę rozporządzenia i instrukcje w kwestiach związanych z lotnictwem cywilnym
- rozwiązuje inne problemy związane z kierowaniem i koordynacją prac Państwowej Służby Lotniczej.

Państwowa Służba Lotnicza Ukrainy jest częścią systemu organów wykonawczych i zapewnia realizację polityki państwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego. W działalności kieruje się konstytucją i ustawami, aktami prezydenta i Gabinetu Ministrów, zarządzeniami ministerstwa infrastruktury, innymi aktami

²⁶ В.В Галуцько, *Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання*, <http://www.law-property.in.ua/> [dostęp: 12.06.2020].

legislacyjnymi Ukrainy, a także instrukcjami prezydenta i wicepremiera – ministra infrastruktury²⁷.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Państwowej Służby Lotniczej Ukrainy zatwierdzonym zarządzeniem prezydenta Ukrainy nr 398/2011 z dnia 6 kwietnia 2011 r. główne zadania Państwowej Służby Lotniczej to:

- przedstawianie propozycji dotyczących kształtowania polityki państwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego i użytkowania przestrzeni powietrznej
- realizacja polityki państwa w zakresie lotnictwa cywilnego i użytkowania przestrzeni powietrznej
- prowadzenie państwowej kontroli i nadzoru nad bezpieczeństwem lotnictwa cywilnego
- opracowywanie ram prawnych regulujących działalność w dziedzinie lotnictwa cywilnego
- certyfikacja i rejestracja przedmiotów i podmiotów lotnictwa cywilnego oraz licencjonowanie transportu lotniczego
- zarządzanie użytkowaniem przestrzeni powietrznej i organizacja ruchu lotniczego
- organizacja transportu lotniczego
- pomoc w prowadzeniu gospodarki zagranicznej i międzynarodowo-prawnej działalności w zakresie lotnictwa cywilnego²⁸.

Należy również zauważyć, że w obrębie Ministerstwa Infrastruktury Ukrainy istnieje Departament Transportu Lotniczego, który jest odrębną jednostką strukturalną Ministerstwa. Głównym zadaniem departamentu jest zapewnienie, w ramach swoich uprawnień, realizacji jednolitej polityki gospodarczej, taryfowej oraz naukowo-technicznej w dziedzinie transportu lotniczego i korzystania ze statków powietrznych.

Drugą grupą wyodrębnionych przez nas organów administracyjnoprawnych regulacji lotnictwa cywilnego są organy władzy ustawodawczej. Zgodnie z art. 75 konstytucji jedynym organem ustawodawczym na Ukrainie jest parlament – Rada Najwyższa. Kompetencje Rady Najwyższej są określone w art. 85 konstytucji. Jeśli chodzi o najwyższy organ ustawodawczy Ukrainy, to jego kompetencje nie są określone w jednym skodyfikowanym akcie normatywno-prawnym regulującym działalność lotnictwa cywilnego. Rada Najwyższa Ukrainy jest jednym z organów powołanych do zapewnienia prawnej regulacji lotnictwa cywilnego.

²⁷ Про Положення про Міністерство інфраструктури України: Указ Президента України № 581/2011 від 12 травня 2011 р.

²⁸ Ibidem.

Regulacja działalności lotnictwa cywilnego łączy się niewątpliwie z wieloma umowami międzynarodowymi, których wiążący charakter zatwierdza Rada Najwyższa Ukrainy zgodnie z art. 85 ust. 32 Konstytucji Ukrainy. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 4 KLU, który stanowi, iż Ukraina, jako państwo będące stroną Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, jest odpowiedzialna za wypełnianie zobowiązań międzynarodowych wynikających z niniejszej konwencji oraz za gwarancje i warunki bezpieczeństwa dla społeczeństwa, ochronę interesów podczas działań w dziedzinie lotnictwa cywilnego i wykorzystania przestrzeni powietrznej Ukrainy.

Rada Najwyższa Ukrainy w dziedzinie lotnictwa cywilnego przyjmuje, zmienia i uchyla ustawy dotyczące działalności lotnictwa cywilnego, udziela w ustawowym terminie zgody na uzyskanie wiążącego charakteru umów międzynarodowych Ukrainy i wypowiada umowy międzynarodowe Ukrainy.

Prezydent Ukrainy, jako organ niezależny, należy do pierwszej grupy organów regulujących działalność lotnictwa cywilnego, gdyż nie jest reprezentantem określonej gałęzi władzy, lecz całego państwa. Należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 KLU stanowi, że prezydent i Gabinet Ministrów zapewniają realizację polityki państwa w zakresie rozwoju lotnictwa zgodnie z konstytucją i ustawami. Kompetencje prezydenta są określone w konstytucji, lecz dotyczą one również państwowych regulacji lotnictwa cywilnego na Ukrainie. Prezydent, zgodnie z Konstytucją Ukrainy: podpisuje ustawy uchwalane przez Radę Najwyższą i ma prawo wetowania ustaw przyjętych przez Radę Najwyższą, a następnie kierowania ich do parlamentu w celu ponownego rozpatrzenia wraz z własnymi poprawkami; zawiesza akty Gabinetu Ministrów oraz akty Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krymu w razie ich niezgodności z Konstytucją Ukrainy, jednocześnie kierując zapytanie do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ich zgodności z konstytucją. Ma również prawo inicjatywy ustawodawczej w Radzie Najwyższej oraz, na podstawie i zgodnie z konstytucją i ustawami, wydaje rozporządzenia i zarządzenia obowiązujące na terytorium Ukrainy, w tym w dziedzinie lotnictwa cywilnego.

Konstytucja Ukrainy w części 1 art. 3 uznaje człowieka, jego życie i zdrowie, nietykalność i bezpieczeństwo za najwyższą wartość społeczną²⁹. Zgodnie z częścią 1 art. 16 ustawy Ukrainy o transporcie firmy transportowe są zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia obywateli, bezpieczeństwa

²⁹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року 11 Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

eksploatacji pojazdów, ochrony środowiska³⁰. Zarządzenie prezydenta Ukrainy w sprawie pilnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotnictwa Ukrainy podkreśla, że „zapewnienie bezpieczeństwa lotnictwa jest priorytetem państwowych regulacji lotnictwa na Ukrainie”³¹. Definicja złożonej koncepcji „ochrony lotnictwa cywilnego” (dalej: LC) i jej elementów w prawie krajowym i naukach prawnych ma ogromne znaczenie teoretyczne i praktyczne. W końcu bez takiej definicji nie jest możliwe badanie bezpieczeństwa LC. Ponadto jasna, kompletna, dokładna i spójna definicja pojęć w przepisach ułatwia ich interpretację, co jest istotne dla ich właściwego stosowania. Na poziomie doktrynalnym na Ukrainie prawie nie ma obecnie badań tego problemu.

Ale zanim przejdziemy do definicji tych pojęć, konieczne jest zdefiniowanie pojęcia LC. Jeśli bazować na analizach ustawodawstwa i literatury naukowej, pojęcie to jest całkiem tożsame z pojęciami transportu powietrznego i transportu lotniczego w tym sensie, w jakim jest ono stosowane w przepisach. Wojskowy transport lotniczy zwykle nie jest objęty tymi koncepcjami i nie jest on przedmiotem badania. Artykuł 32 ustawy Ukrainy o transporcie³² określa skład transportu lotniczego poprzez wskazanie listy obiektów, które są jego częścią. Lista ta nie obejmuje wojskowego transportu lotniczego i jego obiektów, co oznacza, że w ramach niniejszej ustawy nie jest on ujęty w pojęciu transportu lotniczego. Ponieważ stosowanie w przepisach wszystkich trzech pojęć o tym samym znaczeniu jest niepraktyczne, pozostaniemy przy jednym – najbardziej klarownym i precyzyjnym. Naszym zdaniem takim pojęciem jest „LC”, gdyż odróżnia ono cywilny transport lotniczy od wojskowego i nie wymaga szczególnego doprecyzowania. Dlatego proponujemy zawrzeć w KLU następującą definicję tego pojęcia: „LC – wszystkie rodzaje przedsiębiorstw, organizacji i instytucji, których działania mają na celu stworzenie warunków dla wykorzystania przestrzeni powietrznej przez statki powietrzne do celów niewojskowych”.

Ustawodawstwo krajowe nie definiuje pojęcia bezpieczeństwa LC, które jest stosowane w przepisach bez objaśnienia jego znaczenia. KLU, w szczególności art. 3-1³³, zawiera pojęcie „bezpieczeństwo lotnictwa” bez wyraźnego

³⁰ Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р., № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

³¹ Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України: Указ Президента України від 15 січня 1998 р. № 17/98 // Урядовий кур’єр. – 1998. – № 13–14.

³² Про транспорт: Закон України від 10 листопада р., № 232/94-ВР...

³³ Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-XII...

wyjaśnienia jego znaczenia. Koncepcja rozwoju lotnictwa cywilnego³⁴ również nie zawiera takiej definicji, ale w rozdziale 9 definiuje „zapewnienie bezpieczeństwa LC” jako kompleksowy proces obejmujący zapewnienie bezpieczeństwa lotów, ochronę LC przed aktami bezprawnej ingerencji (bezpieczeństwo lotnicze) oraz ochronę środowiska przed szkodliwym wpływem lotnictwa (bezpieczeństwo ekologiczne). Z tego logicznie wynika, że bezpieczeństwo LC obejmuje bezpieczeństwo lotów, bezpieczeństwo lotnicze, bezpieczeństwo ekologiczne. Zrozumienie bezpieczeństwa LC jako złożonej koncepcji (która obejmuje bezpieczeństwo lotów, bezpieczeństwo lotnicze oraz bezpieczeństwo ekologiczne) znajduje odzwierciedlenie w art. 11 projektu KL Ukrainy, gdzie w części 1 bezpieczeństwo lotnictwa jest zdefiniowane jako stan, w którym działalność lotnicza nie stanowi zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi, przedmiotów trzecich oraz środowiska³⁵. W literaturze naukowo-technicznej podjęto próby naukowego zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa LC. Naszym zdaniem najbardziej uzasadniona jest interpretacja bezpieczeństwa lotnictwa zaproponowana przez Volodymyra Babaka i jego współautorów: „kompleksowa zdolność systemu transportu lotniczego do realizacji swoich funkcji bez powodowania szkód (lub przy minimalnej szkodzie) dla samego systemu lub ludności, w interesach których się on rozwija”³⁶.

Obok pojęcia „bezpieczeństwo lotnictwa” kodeks lotniczy Ukrainy używa również sformułowania „lotnicze bezpieczeństwo”, które też nie jest bezpośrednio zdefiniowane. Bazując na analizie ustawodawstwa, należy zauważyć, że pojęcia „bezpieczeństwo lotnictwa” i „lotnicze bezpieczeństwo” nie mają jednakowego zakresu i w żadnym wypadku nie można ich zrównać. Jednak niemalże jedyna naukowa definicja lotniczego bezpieczeństwa interpretuje je zbyt szeroko, w rzeczywistości utożsamiając je z bezpieczeństwem lotnictwa³⁷. Yuriy Maleev proponuje bardziej uniwersalną kategorię „zapewnienie bezpieczeństwa lotów”³⁸. Volodymyr Ryzhyi, zamiast pojęcia „zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego” zapisanego w ustawodawstwie krajowym, proponuje znacznie bardziej

³⁴ Про серйозні недоліки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності цивільної авіації: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 р. № 1587 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 19/1997.

³⁵ Повітряний кодекс України: проект закону України від 10 серпня 2004 р. № 6028 // офіційний сайт Державної адміністрації, http://www.avia.gov.ua/pr_pku.htm [dostęp: 12.06.2020].

³⁶ В.П. Бабака, В.П. Харченко, В.О. Максимов та ін., за ред. В. П. Бабака, *Безпека авіації*, Техніка 2004.

³⁷ Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін., *Юридична енциклопедія: в 6 т, Укр. енцикл.* 1998. – Т. 1: А–Г.

³⁸ Ю.Н. Малеев, *Международное воздушное право: Вопросы теории и практики*, Международные отношения 1986.

precyzyjny zapis: „ochrona LC przed aktami bezprawnej ingerencji”³⁹. Używa on również ogólnie przyjętego w prawie lotniczym pojęcia „walka z aktami nielegalnej ingerencji w działalność LC”⁴⁰.

Państwowy Program Bezpieczeństwa Lotniczego LC w pkt 3 definiuje pojęcie lotniczego bezpieczeństwa jako „zestaw środków, wraz z zasobami ludzkimi i materialnymi, mających na celu ochronę LC przed aktami bezprawnej ingerencji w jego działalność”⁴¹. Taka interpretacja pojęcia jest identyczna z zapisaną w porozumieniu o współpracy w celu zapewnienia ochrony LC przed aktami bezprawnej ingerencji (art. 1)⁴² oraz w wielu zarządzeniach. Definicja ta również dosłownie powtarza art. 71 ust. 2 KLU⁴³, który definiuje pojęcie zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego, a tym samym faktycznie je zrównuje, co samo w sobie nie jest poprawne. Naukowo rzecz biorąc, pozycję dominującą należy przyznać terminologii KLU, jako bardziej kompetentnej z lingwistycznego i prawnego punktu widzenia. Z reguły naukowcy określają kategorię zapewnienia jako zbiór środków, działań, zasobów lub warunków⁴⁴. Natomiast interpretacja bezpieczeństwa jako zestawu środków wraz z zasobami ludzkimi i materialnymi, zaproponowana przez Państwowy Program Bezpieczeństwa Lotniczego LC, zwyczajnie jest zapożyczeniem z Załącznika 17 do konwencji chicagowskiej⁴⁵, która w rozdziale 1 definiuje pojęcie „bezpieczeństwo” dla celów Załącznika 17 – pojęcie „bezpieczeństwo” utożsamiane jest tam wyłącznie z ochroną przed aktami bezprawnej ingerencji. Autorzy uważają, że o zestawie środków możemy rozmawiać jedynie przy zapewnieniu bezpieczeństwa, co jest zapisane w KL Ukrainy.

Regulacja dotycząca systemu zarządzania bezpieczeństwem lotów na statkach powietrznych w pkt 1.9 definiuje bezpieczeństwo jako brak niedopuszczalnego ryzyka związanego z obrażeniami ciała lub śmiercią człowieka czy

³⁹ Міжнародне право: Основні галузі: Підручник, за ред. В. Г. Буткевича. - К.: Либідь, 2004.

⁴⁰ За ред. В.Г. Буткевича, Міжнародне право: Основні галузі: Підручник, Либідь 2004.

⁴¹ Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 545-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.

⁴² Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Совершено в городе Минске 26 мая г. // Дипломатический вестник. – 1995. № 7. – Июль.

⁴³ Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-XII...

⁴⁴ В.Д. Гавловський, Р.А. Калюжний, В.С. Цимбалюк та ін., за заг. ред. М. Швеця, Р.А. Калюжного, *Інформатизація управління соціальними системами: Орг.-правові питання теорії і практики: Навч. Посібник*, МАУП 2003.

⁴⁵ Сост.: А.Г. Корченко, С.В. Корпенко, Е.В. Пацира, *Авиационная безопасность: Международные конвенции и Приложение 17*, НАУ 2004.

też wyrządzeniem szkód w środowisku⁴⁶. Naszym zdaniem w pkt 1.5 regulacji w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem lotów przy organizacji ruchu lotniczego pojęcie bezpieczeństwa jest zdefiniowane jeszcze bardziej precyzyjnie – jako stan, w którym ryzyko wyrządzenia szkody lub obrażeń jest ograniczone do akceptowalnego poziomu⁴⁷. Zdecydowana większość naukowców określa bezpieczeństwo jako stan ochrony przed niebezpieczeństwem, cechą pewną systemu. Ciekawe podejście do koncepcji bezpieczeństwa można zaobserwować w literaturze naukowo-technicznej⁴⁸: bezpieczeństwo ludzkie definiuje się jako „stan, w którym niebezpieczeństwa i warunki prowadzące do szkód fizycznych, psychicznych i materialnych są kontrolowane w celu zachowania zdrowia i dobrostanu jednostek i społeczeństwa”, co sprzeciwia się powszechnej naukowej interpretacji bezpieczeństwa jako braku zagrożenia w stwierdzeniu, że jest to „kontrola poziomu zagrożenia na pewnym, z góry określonym poziomie”; podkreśla się, że bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, który wymaga ciągłego podtrzymywania, tj. zapewnienia. W szczególności bezpieczeństwo lotnictwa jest definiowane jako „kompleksowa zdolność systemu transportu lotniczego do wykonywania swoich funkcji bez powodowania szkód (lub przy minimalnej szkodzie) dla samego systemu lub ludności, w interesach której się rozwija”⁴⁹. Jednak autorzy cytowanej pracy nie tworzą własnej definicji lotniczego bezpieczeństwa i bezpieczeństwa lotów, lecz powtarzają to, co jest zawarte w obowiązujących przepisach.

Tak więc, mimo że w nauce funkcjonują różne podejścia do pojmowania pojęcia bezpieczeństwa, wspólne dla nich jest to, że bezpieczeństwo to stan, w którym niebezpieczeństwo nie występuje lub jest kontrolowane, nie zaś zestaw środków lub zasobów. Wyjątkiem w literaturze naukowej jest definicja bezpieczeństwa zarówno jako stanu, jak i zestawu środków⁵⁰, ale naszym zdaniem ten pogląd jest błędny pod względem logiki formalnej, ponieważ to samo zjawisko nie może być jednocześnie stanem, jak i środkami przeznaczonymi do zapewnienia

⁴⁶ Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005 р. № 895 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. Ст. 3230.

⁴⁷ Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 05.12.2005 р. № 917 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. - Ст. 3377.

⁴⁸ В.П. Бабак, В.П. Харченко, В.О. Максимов та ін.; За ред. В. П. Бабака, *Безпека авіації...*

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін., *Популярна юридична енциклопедія*, Юрінком Інтер 2002; Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін., *Юридична енциклопедія: в 6 т...*

tego stanu. Jeśli bezpieczeństwo jest celem, oczywiste jest, że zestaw środków, w tym zasoby ludzkie i materialne, są środkami do jego osiągnięcia.

Logicznie nasuwa się konkluzja, że jeżeli bezpieczeństwo jest stanem zabezpieczenia przedmiotów przed czynnikami szkodliwymi, to lotnicze bezpieczeństwo jest stanem zabezpieczenia LC przed aktami nielegalnej ingerencji w jego działalność. Definicja ta zawęża znaczenie pojęcia zapewnienia lotniczego bezpieczeństwa jedynie do zapobiegania aktom nielegalnej ingerencji w działalność LC, tj. do poszczególnych przestępstw w transporcie lotniczym. Dlatego w celu głębszego zrozumienia znaczenia pojęcia lotniczego bezpieczeństwa w ustawodawstwie konieczne jest określenie pojęcia aktu nielegalnej ingerencji w działalność lotnictwa, które w przepisach jest definiowane na dwa sposoby.

Obowiązujący KLU (część 2 art. 72) definiuje akt nielegalnej ingerencji w działalność lotnictwa jako „niezgodne z prawem działania związane z wtargnięciem się w normalne i bezpieczne funkcjonowanie lotnictwa i obiektów lotniczych, powodujące nieszczęśliwe wypadki z udziałem ludzi, szkodę majątkową, porwanie lub przejęcie statku powietrznego lub takie, które prowadzą do sytuacji o takich skutkach”⁵¹. Kodeks karny Ukrainy (art. 236, 258, 259, 261, 269, 270, 276–282) przewiduje odpowiedzialność karną za takie działania⁵². Ukraiński kodeks wykroczeń administracyjnych przewiduje odpowiedzialność za działania, które nie doprowadziły i nie mogły doprowadzić do wspomnianych konsekwencji, czyli za działanie niebędące aktami nielegalnej ingerencji w działalność lotnictwa (art. 111–113, 137, część 2 art. 120, część 3 art. 133)⁵³. Państwowy Program Bezpieczeństwa Lotniczego LC⁵⁴ definiuje akt nielegalnej ingerencji w działalność lotnictwa w inny sposób – ust. 3 zawiera katalog działań, które są określane tym pojęciem. Można zatem stwierdzić, że wszelkie akty bezprawnej ingerencji w działalność lotnictwa są przestępstwami, a za ich popełnienie grozi odpowiedzialność karna. Oznacza to, że zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego to ochrona LC jedynie przed przestępczą ingerencją, a nie przed działaniami mającymi charakter wykroczeń administracyjnych. W Państwowym Programie Bezpieczeństwa Lotniczego LC bezpieczeństwo lotnicze jest więc interpretowane wąsko.

⁵¹ Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-XII...

⁵² Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

⁵³ Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.

⁵⁴ Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 545-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.

Projekt nowego KLU⁵⁵ proponuje pojęcie „bezpieczeństwo lotnictwa”, które jest rozumiane szeroko (w szczególności obejmuje w pełni lotnicze bezpieczeństwo), oraz pojęcie „lotnicze bezpieczeństwo” w wąskim znaczeniu (zestaw środków ukierunkowanych na ochronę LC przed aktami bezprawnej ingerencji), jako element pojęcia „bezpieczeństwa lotnictwa”. Jednak zasoby ludzkie i materialne, które Państwowy Program Bezpieczeństwa Lotniczego LC określa jako lotnicze bezpieczeństwo, a projekt KLU jako zapewnienie lotniczego bezpieczeństwa, nie mogą być uznane ani za jedno, ani za drugie. Podobnie jak wszystkie inne zasoby (w tym informacyjne) są one narzędziami zapewnienia lotniczego bezpieczeństwa.

Z powyższego wynika, że w odniesieniu do lotniczego bezpieczeństwa w ustawodawstwie Ukrainy ukształtowała się tradycja interpretowania tego pojęcia wąsko, co jest logicznie niepoprawne. Naszym zdaniem stosowanie w ustawodawstwie tak podobnych w brzmieniu, a odległych w znaczeniu pojęć, jak „bezpieczeństwo LC” i „lotnicze bezpieczeństwo”, nieuchronnie doprowadzi do nieporozumień przy ich stosowaniu. Pojęcia te są niemalże identyczne językowo i różnią się tylko kolejnością słów. Samo w sobie różne definiowanie w ustawodawstwie na tyle podobnych pojęć jest niepożądane. Zamiast pojęcia „lotnicze bezpieczeństwo” możemy zasugerować równoważne pod względem treści, ale o wiele bardziej dokładne w formie, pojęcie „zabezpieczenie lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji w jego działalność”, a zamiast „zapewnienia lotniczego bezpieczeństwa” – „ochronę przed aktami bezprawnej ingerencji w działalność lotnictwa”, która w pełni odpowiada definicji „zestawu środków mających na celu ochronę LC przed aktami bezprawnej ingerencji w jego działalność”, stosowanej w obecnym ustawodawstwie ukraińskim do pojęcia „lotnicze bezpieczeństwo”. Ponadto zarówno w obowiązującym KLU⁵⁶ (art. 3), jak i projekcie nowego KLU (Rozdział XII)⁵⁷ używa się pojęcia „ochrona przed aktami bezprawnej ingerencji w działalność lotnictwa” wraz z terminem „zapewnienie lotniczego bezpieczeństwa”. Regulacja w sprawie Ministerstwa Transportu i Łączności Ukrainy w ust. 3⁵⁸ w ogóle używa sformułowania „zapewnianie ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji” zamiast pojęcia „zapewnianie bezpieczeństwa lotniczego”.

⁵⁵ Повітряний кодекс України: проект закону України від 10 серпня 2004 р. № 6028...

⁵⁶ Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-XII...

⁵⁷ Повітряний кодекс України: проект закону України від 10 серпня 2004 р. № 6028...

⁵⁸ Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 23. – Ст. 1716.

Przejdźmy teraz do określenia innych składników bezpieczeństwa LC. Regulacja dotycząca systemu zarządzania bezpieczeństwem lotów na statkach powietrznych definiuje bezpieczeństwo lotów jako „kompleksową cechę transportu lotniczego i działalności lotniczej, określającą zdolność do wykonywania lotów bez narażania życia i zdrowia ludzi”⁵⁹. Niemal identyczna definicja została przeniesiona do art. 11 projektu KL Ukrainy⁶⁰. Podobnie bezpieczeństwo lotów jest zdefiniowane w literaturze naukowej⁶¹. We wszystkich definicjach bezpieczeństwo jest rozumiane jako właściwość, cecha jakościowa, a nie jako proces, co oczywiście jest bardziej precyzyjne, jednak naszym zdaniem powyższej definicji bezpieczeństwa lotów nie można uznać za zadowalającą pod względem dokładności, jasności, konkretności. W końcu taka interpretacja bezpieczeństwa lotów obejmować będzie również bezpieczeństwo lotnicze i ekologiczne, gdyż definicja tego pojęcia nie zawiera żadnych kryteriów odróżniających. To „niezdefiniowanie definicji” wynika, w naszej opinii, z obiektywnej trudności zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa lotów w sposób jasny i klarowny. Według nas przy definicji tego pojęcia najbardziej precyzyjna wydaje się metoda rozgraniczająca: innymi słowy, bezpieczeństwo lotów należy rozumieć jako te elementy bezpieczeństwa lotnictwa, które nie są objęte koncepcjami bezpieczeństwa lotniczego i ekologicznego LC.

W odniesieniu do bezpieczeństwa ekologicznego, które to projekt KLU (art. 11) definiuje jako zestaw środków, w tym zasoby ludzkie i materialne, które są przydzielane, dedykowane i wykorzystywane w celu ochrony środowiska przed negatywnymi skutkami działalności lotniczej⁶²; w naszej ocenie pojawia się tutaj ten sam błąd, co w przypadku lotniczego bezpieczeństwa (bezpieczeństwo nie może być zestawem środków). Dlatego proponujemy zdefiniowanie bezpieczeństwa ekologicznego LC jako stanu, w którym czynniki niebezpieczne dla środowiska (głównie mowa o hałasie i emisji substancji szkodliwych) są kontrolowane na pewnym poziomie, z góry określonym na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Poziom ten określają minimalne wymagania certyfikacyjne (standardy) dla podmiotów działalności lotniczej, za przestrzeganie których wydawana jest licencja oraz certyfikat.

⁵⁹ Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005 р. № 895 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. Ст. 3230.

⁶⁰ Повітряний кодекс України: проект закону України від 10 серпня 2004 р. № 6028...

⁶¹ Ф.И. Скрипник, Г.А. Сулова, *Системный подход к проблеме предотвращения авиационных происшествий в гражданской авиации: Учеб. пособие*, КНИГА, 1989. – С. 92

⁶² Повітряний кодекс України: проект закону України від 10 серпня 2004 р. № 6028...

Co ciekawe, rozmawiając o bezpieczeństwie lotnictwa, oprócz ustawowych pojęć bezpieczeństwa lotniczego, ekologicznego oraz bezpieczeństwa lotów czasami wyróżnia się dodatkowo bezpieczeństwo oprogramowania systemów lotniczych oraz bezpieczeństwo informacyjne w lotnictwie. Naszym zdaniem takie podejście jest słuszne z jedynym zastrzeżeniem: bezpieczeństwa informacyjnego nie można uważać za odrębny element bezpieczeństwa lotnictwa, gdyż samo w sobie jest ono istotne tylko w takim zakresie, w jakim zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego jest warunkiem bezpieczeństwa lotniczego lub bezpieczeństwa lotów. W końcu to zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego służy zapewnieniu bezpieczeństwa lotniczego lub bezpieczeństwa lotów, a nie odwrotnie. To samo można powiedzieć o bezpieczeństwie oprogramowania. Jednak (w zależności od wyznaczonych zadań i w ramach metody przejścia od abstraktu do konkretów) w niektórych przypadkach (i dla jasno określonych celów) można zgodzić się na zawarcie w złożonej koncepcji „bezpieczeństwa lotnictwa” pojęcia bezpieczeństwa informacyjnego, a nawet bezpieczeństwa oprogramowania lotniczego. Argumenty przemawiające za wprowadzeniem do nauki i ustawodawstwa takich koncepcji są dość zasadne. Nie możemy jednak zapominać, że są to koncepcje innego poziomu logicznego i są objęte koncepcjami bezpieczeństwa lotniczego oraz bezpieczeństwa lotów, zatem umieszczenie bezpieczeństwa informacyjnego na równi z bezpieczeństwem lotniczym oraz bezpieczeństwem lotów nie jest poprawne. Te same argumenty są równie ważne dla koncepcji „bezpieczeństwa pożarowego lotnictwa”. Nie ma zatem potrzeby uzasadniania wagi bezpieczeństwa pożarowego dla ogólnego poziomu bezpieczeństwa LC, lecz nie daje to prawa do umieszczenia tej koncepcji na jednym poziomie logicznym z ogólnymi.

Niestety, wprowadzając pojęcie „bezpieczeństwo informacyjne lotnictwa”, autorzy monografii⁶³ go nie definiują. Z analizy treści monografii można wywnioskować, że przez pojęcie bezpieczeństwa informacyjnego lotnictwa autorzy rozumieją zabezpieczenie informacji (przede wszystkim w systemach telekomunikacji lotniczej) przed nielegalnym dostępem i wykorzystaniem. W tym sensie proponujemy patrzeć na bezpieczeństwo informacyjne lotnictwa jako na element bezpieczeństwa lotniczego, gdyż akty nielegalnego dostępu i wykorzystywania informacji w systemach telekomunikacji lotniczej – jeżeli naruszają one normalne i bezpieczne działanie lotnictwa i obiektów lotniczych i zagrażają lub mogą zagrażać bezpieczeństwu lotów, życiu lub zdrowiu ludzi, mieniu itp. – kierując

⁶³ В.П. Бабак, В.П. Харченко, В.О. Максимов та ін.; За ред. В. П. Бабака, *Безпека авіації...*

się częścią 2 art. 72 KL Ukrainy⁶⁴, należy uznać za akty nielegalnej ingerencji w działalność lotnictwa.

Osobno autorzy cytowanej pracy⁶⁵ wyodrębniają bezpieczeństwo oprogramowania systemów lotniczych, które pojmują jako zasadniczo inne zjawisko niż bezpieczeństwo informacyjne, chociaż ponownie go nie definiują. Bezpieczeństwo oprogramowania systemów lotniczych nie jest postrzegane jako ochrona oprogramowania przed zagrożeniami zewnętrznymi, lecz jako jego wewnętrzna zdolność do bycia bezpiecznym narzędziem używanym w trakcie lotów. W tej interpretacji bezpieczeństwo oprogramowania systemów lotniczych należy uznać za element bezpieczeństwa lotów, ponieważ bezpieczeństwo oprogramowania jest warunkiem niezbędnym dla realizacji transportu lotniczego bez narażania życia i zdrowia ludzi.

Konkluzje

W związku z powyższym można stwierdzić, że regulacja administracyjnoprawna w dziedzinie lotnictwa cywilnego jest specjalnym prawnym mechanizmem wpływu na relacje publiczne dla ich uporządkowania, konsolidacji, rozwoju i organizacji działań uczestników relacji administracyjnoprawnych w celu realizacji zadań w dziedzinie zarządzania lotnictwem cywilnym.

Obecność cech transportu lotniczego, działalności lotniczej i lotnictwa cywilnego oraz lotnictwa jako gałęzi przemysłu, zapisanych w ustawie Ukrainy „O transporcie”, KLU, rozporządzeniu dotyczącym wykorzystywania przestrzeni powietrznej Ukrainy, innych przepisach dotyczących obowiązkowej rejestracji i certyfikacji podmiotów i przedmiotów działalności lotniczej mieszczących się w innych aktach normatywno-prawnych, pozwala mówić właśnie o administracyjnoprawnej regulacji lotnictwa cywilnego, a tym samym o jego mechanizmie. To ostatnie należy rozumieć jako zbiór elementów takich, jak: przepisy prawa, czynności prawne, status prawny podmiotów działalności lotniczej w zakresie korzystania z przedmiotów takiej działalności, realizacja ich praw i obowiązków w zakresie certyfikacji personelu lotniczego, rejestracja i certyfikacja infrastruktury transportu lotniczego (statków powietrznych i ich części składowych, lotniska, tras lotniczych i linii lotniczych itp.), z których każdy, wchodząc w interakcje z innymi, funkcjonalnie ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa lotnictwa, bezpieczeństwa interesów państwa, bezpieczeństwa narodowego

⁶⁴ Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р. № 3167-XII...

⁶⁵ В.П. Бабак, В.П. Харченко, В.О. Максимов та ін.; За ред. В. П. Бабака, *Безпека авіації...*

oraz potrzeb społeczeństwa i gospodarki w zakresie transportu lotniczego i prac lotniczych.

Aby poprawnie zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa LC, zasadnicze znaczenie ma udzielenie odpowiedzi na pytanie: co jest przedmiotem nielegalnych ingerencji w działalność lotnictwa? Analiza treści części 2 art. 72 KLU uzasadnia twierdzenie, że naruszają one normalne i bezpieczne działanie lotnictwa i obiektów lotniczych, a jednocześnie życie, zdrowie, mienie, swobodę osobistą i nietykalność. Wymienione elementy są właśnie przedmiotem tych naruszeń. W teorii prawa karnego i administracyjnego dotyczącego czynów niedozwolonych zwykle rozróżnia się główny i dodatkowy przedmiot naruszenia. Oczywiście jest, że w przypadku aktów bezprawnej ingerencji w działalność lotnictwa głównym celem jest normalne i bezpieczne działanie lotnictwa i obiektów lotniczych, natomiast życie, zdrowie, mienie, swoboda osobista i nietykalność – dodatkowymi. Z drugiej zaś strony nie ma wątpliwości, że głównym przedmiotem wszelkich aktów bezprawnej ingerencji w lotnictwo jest bezpieczeństwo lotnictwa jako całość. Jednocześnie logiczne jest stwierdzenie, że jeśli akty bezprawnej ingerencji w działalność lotniczą naruszają bezpieczeństwo LC (tj. jest ono głównym przedmiotem tych ingerencji), wówczas przyjąć należy, iż bezpieczeństwo LC jest stanem normalnego i bezpiecznego funkcjonowania lotnictwa i obiektów lotniczych. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Ukrainy bezpieczeństwo lotnictwa w rzeczywistości obejmuje bezpieczeństwo lotnicze, bezpieczeństwo lotów oraz ekologiczne bezpieczeństwo lotnictwa. Zdaniem autora podział jednej całościowej koncepcji „bezpieczeństwa lotnictwa” na trzy elementy jest w dużej mierze sztuczny i nie zawsze uzasadniony. Często tych elementów nie da się precyzyjnie rozdzielić, ponieważ w trakcie zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego zapewniane jest również bezpieczeństwo lotów i ekologiczne bezpieczeństwo lotnictwa (nie wspominając o bezpieczeństwie informacyjnym, przeciwpożarowym, których ustawodawstwo nie zalicza do elementów bezpieczeństwa lotnictwa), czyli bezpieczeństwo lotnictwa jako całości. Ponieważ obecne ustawodawstwo nie zawiera definicji pojęcia bezpieczeństwa lotniczego, proponujemy definiowanie bezpieczeństwa LC bardzo szeroko, jako stanu normalnego i bezpiecznego funkcjonowania LC, w którym zagrożenia są kontrolowane na pewnym poziomie, z góry określonym w międzynarodowych i krajowych aktach prawnych. Poziom ten określają minimalne wymagania certyfikacyjne (standardy) dla podmiotów działalności lotniczej, za których przestrzeganie wydawana jest licencja oraz certyfikat. Bazując na tej definicji, zapewnienie bezpieczeństwa LC należy rozumieć jako zapewnienie normalnego i bezpiecznego funkcjonowania lotnictwa i obiektów lotniczych

lub, precyzując pojęcie „zapewnienie”: wdrożenie zestawu środków ukierunkowanych na zapewnienie normalnego i bezpiecznego funkcjonowania lotnictwa i obiektów lotniczych.

Bibliografia

- Авиационная безопасность: Международные конвенции и Приложение 17*, Сост. А.Г. Корченко, С.В. Корпенко, Е.В. Пацира, К.: НАУ, 2004.
- Административное право: учебник*, Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; под ред. Л.Л. Попова, М.: МГЮА, 2005.
- Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т., Т. 1: Загальна частина/ред. кол. В.Б. Авер'янов, К.: Юрид.думка, 2004.*
- Алексеев С.С., *Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования*, М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998.
- Безпека авіації*, В.П. Бабак, В.П. Харченко, В.О. Максимов та ін., за ред. В.П. Бабака, К.: Техніка, 2004.
- Венгеров А.Б., *Теория государства и права: Учебник для юридических вузов*, 3-е изд. А.Б. Венгеров, М.: Юриспруденция, 2000.
- Галунько В.В., *Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання*: [електронний ресурс]; В.В. Гапунько, О.М. Єшук, *Actual problems of corruption prevention and counteraction*, 2011, режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/> [доступ: 12.06.2020].
- Гончарук С.Т., *Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації*, „Малий і середній бізнес” 2008, № 1–2.
- Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994. № 232/94-ВР.
- Информатизация управления социальными системами: Орг.-правові питання теорії і практики: Навч. Посібник*, В.Д. Гавловський, Р.А. Калюжний, В.С. Цимбалюк та ін., за заг. ред. М. Швеця, Р.А. Калюжного, К.: МАУП, 2003.
- Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 52. – Ст. 1122.
- Колпаков В.К., *Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія*, К.: Юрінком Інтер, 2004.
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- Коссе Д.Д., *Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення, Держава і право: зб. наук. Праць*, К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009, Вип. 44.
- Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

- Курс адміністративного права України: підручник*, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.], за ред. В.В. Коваленка, К.: Юрінком Інтер, 2012.
- Малеев Ю., *Международное воздушное право: Вопросы теории и практики*, М.: „Международные отношения”, 1986.
- Міжнародне право: Основні галузі: Підручник*, за ред. В.Г. Буткевича, К.: Либідь, 2004.
- Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.
- Повітряний кодекс України: проект закону України від 10 серпня 2004 р. № 6028 // офіційний сайт Державіаадміністрації, http://www.avia.gov.ua/pr_pku.htm [dostep: 12.06.2020].
- Популярна юридична енциклопедія*, кол. авт. В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін., К.: Юрінком Інтер, 2002.
- Юридична енциклопедія: в 6 т, Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін., К.: Укр. енцикл.*, 1998, Т. 1: А–Г.
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від 29.03.2002. – № 401.
- Про Державнупрограму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 545-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.
- Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2006 р. № 789 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 23. – Ст. 1716.
- Про затвердження Положення про нагляд за безпекою польотів при організації повітряного руху: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 05.12.2005 р. № 917 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3377.
- Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005 р. № 895 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3230.
- Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України: Указ Президента України від 15 січня 1998 р. № 17/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 13–14.
- Про Положення про Міністерство інфраструктури України: Указ Президента України № 581/2011 від 12 травня 2011 р.
- Про серйозні недовідки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності цивільної авіації: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 р. № 1587 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 19/1997.
- Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 р., № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.

Скакун О.Ф., *Теорія держави і права: Підручник*, Пер. з рос., Харків: Консум, 2001.

Скрипник Ф.И., Сулова Г.А., *Системный подход к проблеме предотвращения авиационных происшествий в гражданской авиации: Учеб. пособие*, К.: КНИГА, 1989.

Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. Совершено в городе Минске 26 мая 1995 г. // Дипломатический вестник. – Июль 1995. – № 7.

NOTY O AUTORACH

Agata Marchwińska – doktor nauk prawnych, specjalność prawo międzynarodowe, w szczególności prawo europejskie oraz prawa człowieka. Zatrudniona w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii. Pracuje także jako wykładowca, w tym na Uczelni Łazarskiego i WSH w Radomiu.

Ewa Jasiuk – doktor nauk prawnych, adiunkt, prodziekan ds. jakości kształcenia na Uczelni Łazarskiego.

Tadeusz Dunin – student drugiego roku studiów na kierunku prawo lotnicze z pilotażem na Uczelni Łazarskiego.

Matylda Berus – studentka prawa na Uczelni Łazarskiego. Do jej obszaru zainteresowań należą prawo lotnicze, prawo kosmiczne, prawa człowieka oraz prawa kobiet. Odbdywała praktyki w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego, w biurze Rzecznika Praw Pasażerów. Działa czynnie w Europejskim Stowarzyszeniu Studentów Prawa ELSA Warszawa oraz Międzywydziałowym Kole Prawa Lotniczego „Avion”.

Krzysztof Chochowski – doktor nauk prawnych, adiunkt w Państwowej Uczelni Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu. Autor około 100 recenzowanych publikacji naukowych wpisujących się w następujące nurty badawcze: bezpieczeństwo publiczne, prawo administracyjne, nauka administracji, publiczne prawo gospodarcze. Członek Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Polskiego Towarzystwa Geostrategicznego oraz The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), a także sieci eksperckiej NUP 2x35.

Anna Chochowska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Państwowej Uczelni Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu. Autorka kilkunastu recenzowanych publikacji naukowych wpisujących się w następujące nurty badawcze: prawo urzędnicze, prawo administracyjne, nauka administracji, służba publiczna, szkolnictwo wyższe.

Kamil Sikora – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor UMCS. Pracownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji w Instytucie Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

w Lublinie. Autor licznych publikacji z zakresu prawa administracyjnego, szczególnie problematyki ustroju administracji publicznej i samorządu terytorialnego.

Anton Demczuk – doktor nauk prawnych, starszy wykładowca Katedry Dyscyplin Cywilnoprawnych Wschodnioeuropejskiego Narodowego Uniwersytetu im. Łesi Ukrainki.

Jurij Hofman – doktor nauk prawnych, docent Katedry Dyscyplin Cywilnoprawnych Wschodnioeuropejskiego Narodowego Uniwersytetu im. Łesi Ukrainki.

Monografia „stanowi udaną próbę refleksji badawczej, dotyczącej prawnych wyzwań dla rozwoju i integracji bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. W jej kręgu znalazły się [...] problemy, które są wspólne dla Polski i Ukrainy. Autorzy, co szczególnie należy podkreślić, podjęli się badań nad bardzo obszernym zagadnieniem, jakim jest bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym”.

dr hab. Katarzyna Popik-Konarzewska



ISBN 978-83-66723-10-8



DOI 10.26399/978-83-66723-10-8