

## CHARAKTER PRAWNY PRZESTRZENI POWIETRZNEJ

Oddawna przestrzeń powietrzna była przedmiotem zainteresowania prawa. Sprawą tą zajmowało się prawo cywilne z punktu widzenia stanowiska prawnego właściciela gruntu, uważając przestrzeń powietrzną bądź za przynależność, bądź za część własności gruntowej, na której według nowszych ustawodawstw można nabyć niektóre samodzielne prawa rzeczowe. Za przestrzeń powietrzną uważa się słupek atmosfery, położony nad gruntem. Od przestrzeni powietrznej w tym rozumieniu odróżnia się powietrze, które nie może być przedmiotem żadnych praw.

Prawo publiczne, administracyjne początkowo nie interesowało się tym zagadnieniem. Stało się ono aktualne wówczas, kiedy powstała konieczność korzystania dla celów służb publicznych z przestrzeni powietrznej nad gruntami prywatnymi, kiedy nad prywatnymi gruntami trzeba było przeprowadzać sieć przewodów elektrycznych wysokiego, średniego czy też niskiego napięcia. Uzależnienie tych instalacji od zgody właścicieli gruntów uniemożliwiłoby założenie telegrafu, telefonu oraz sieci publicznych zakładów elektrycznych i dlatego musiało ingerować w te stosunki prawo publiczne. W myśl art. 8 ustawy elektrycznej (z dn. 21.3.1922 r. Tj. poz. 98 z r. 1935) zakładom elektrycznym, działającym na mocy uprawnienia oraz zakładom elektrycznym państwowym przysługuje prawo korzystania zgodnie z planami zatwierdzonymi ...z posiadłości państwowych, gminnych i prywatnych w celu prowadzenia przewodów nad lub pod ziemią. Według art. 14 ustawy o pocście, telegrafii i telefonii (z dn. 3.6.1924 r. Tj. poz. 481 z r. 1933) przy zakładaniu urządzeń telegraficznych i telefonicznych przysługuje zarządowi poczt i telegrafów prawo umieszczania przedmiotów technicznych na prywatnych gruntach pod i ponad nimi. W jednym i w drugim wypadku ustawodawca

uważa przestrzeń powietrzną nad gruntem prywatnym za część własności gruntowej i przyznaje właścicielom odszkodowanie. Nie stwarza zatem nowej konstrukcji prawnej, lecz uznaje stanowisko cywilistyczne.

Zagadnienie charakteru prawnego przestrzeni powietrznej w nowej formie zjawilo się wskutek powstania i olbrzymiego rozwoju nowego środka technicznego, dającego człowiekowi nowy sposób korzystania z przestrzeni powietrznej—lotnictwa. Lotnictwo wywołało powstanie nowego działu prawa lotniczego. Ze względu na międzynarodowy charakter komunikacji lotniczej podstawowe zagadnienia prawa lotniczego zwykle były rozpatrywane najpierw w nauce międzynarodowego prawa lotniczego i na konferencjach międzynarodowych, były formułowane w umowach międzynarodowych i dopiero najczęściej w wykonaniu tych umów znalazły się w wewnętrznym, administracyjnym prawie lotniczym. Jest to rzadki wypadek tak bliskiego związku prawa wewnętrznego administracyjnego z prawem międzynarodowym.

Wśród podstawowych zagadnień prawa lotniczego na pierwsze miejsce wysunęła się sprawa charakteru prawnego przestrzeni powietrznej. Jest ona rozpatrywana w prawie lotniczym z podwójnego punktu widzenia: uprawnień poszczególnych państw do władztwa nad przestrzenią powietrzną nad ich terytorium oraz wpływu tego nowego i uznanego przez prawo środka korzystania z przestrzeni powietrznej na jej dotychczasowy charakter prawny.

Przedmiotem rozważań jest przestrzeń powietrzna. Powietrze z natury swej nie może być przedmiotem ani praw rzeczowych czy innych cywilnych, ani też prawa publicznego.<sup>1</sup> Nikt nie może nim w masie zawładnąć ani rozporządzać.

Od początku rozwoju lotnictwa próbowano w prawie międzynarodowym przeprowadzić tezę całkowitej wolności atmosfery.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MAURICE LEMOINE, *Traité de droit aérien*, Paryż 1947, s. 114. Prof. KASZNICA w książce pt. *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, (wyd. II, Poznań 1946), wylicza powietrze wśród rzeczy, służących do powszechnego użytku wskutek naturalnych swoich właściwości.

<sup>2</sup> MAURICE LEMOINE, s. 72 i n.

Aby umożliwić całkowitą swobodę żeglugi powietrznej głośzono, że przestrzeń powietrzna jest wolna, tak jak pełne morze i że każdy może z niej korzystać w celach lotniczych. Zasada ta była przez poszczególne państwa zakwestionowana już przed pierwszą wojną światową, jako godząca w bezpieczeństwo państw<sup>1</sup> i ich suwerenność. Wojna przekreśliła ją całkowicie. Pierwsza powojenna konwencja lotnicza z r. 1919 przyjęła zasadę odwrotną: suwerenności państw nad przestrzenią powietrzną. Przestrzeń powietrzna nad terytorium państwa, wliczając w to i wody terytorialne, podlega suwerennej władzy państwa. Wolna jest tylko przestrzeń powietrzna nad pełnym morzem, tak wolna jak to morze. Polskie prawo lotnicze (rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 14.3.1928 r. Tj. poz. 437 z r. 1935) rozstrzyga tę sprawę w art. 1 postanawiając, że zwierzchnictwo nad przestrzenią powietrzną w granicach całego Państwa z włączeniem wód terytorialnych należy do Rzeczypospolitej Polskiej. W ten sposób prawo potwierdza naturalne z punktu widzenia ludzkiego związanie przestrzeni powietrznej z terytorium, nad którym przestrzeń ta się znajduje. Z punktu widzenia suwerenności, z punktu widzenia wykonywania władzy państwowej przestrzeń powietrzna jest przynależnością terytorium państwowego. W razie przejścia pewnego terytorium pod władzę innego państwa pod władzę tę przechodzi również przestrzeń powietrzna nad tym terytorium. Gdyby terytorium znikło przez zapadnięcie się wyspy w morze, morze w tym miejscu, o ile nie leży w zasięgu wód terytorialnych, i przestrzeń powietrzna nad nim staną się wolne.

Prawo administracyjne reguluje sprawy korzystania z przestrzeni powietrznej dla celów lotniczych. W myśl art. 2 prawa lotniczego polskim statkom powietrznym dozwolona jest żegluga w przestrzeni powietrznej nad obszarem Państwa. W przypadkach konieczności statki powietrzne mają prawo wyrzucać ze statku powietrznego balast i inne przedmioty celem ratowania podróżnych i załogi (art. 35) oraz lądować i startować poza gra-

---

<sup>1</sup> MARCEL LE GOFF, *Traité théorique et pratique de droit aérien*, Paryż 1934, s. 40 i n.

nicami lotnisk, a więc i na gruntach prywatnych. Prawo lotnicze i rozporządzenia wydane na jego podstawie zawierają przepisy dotyczące lotu. Państwo sprawuje w przestrzeni powietrznej policję lotniczą, tak jak na drogach sprawuje policję drogową, na wodach publicznych wodną itd. Trzeba zbadać, czy i jak przepisy te wpłynęły na wewnętrzny charakter prawny przestrzeni powietrznej.

Samo stwierdzenie suwerenności państwa nad przestrzenią powietrzną nie wpływa na zmianę charakteru prawnego tej przestrzeni, tak jak stwierdzenie suwerenności nad pewnym terytorium nie wpływa bezpośrednio na sytuację prawną tych gruntów. Suwerenność polega na wykonywaniu najwyższej władzy nad przestrzenią powietrzną. Taki stan prawny istniał w Polsce i przed wydaniem prawa lotniczego, o czym świadczą choćby postanowienia ustawy elektrycznej czy pocztowej. Suwerenność państwa nad gruntami prywatnymi nie zmniejsza praw właścicieli tych gruntów. Nie ma podstaw do twierdzenia w szczególności, że uznanie suwerenności państwa nad przestrzenią powietrzną nadało tej przestrzeni charakter dobra publicznego, ani też odwrotnie.<sup>1</sup>

Prawo lotnicze przyznało osobom, prowadzącym polskie statki powietrzne, możliwość powszechnego korzystania z polskiej przestrzeni powietrznej dla celów lotniczych, przeznaczyło tę przestrzeń do powszechnego użytkowania lotniczego. Z postanowień tych wysnuwany jest wniosek, że przestrzeń powietrzna stała się dobrem publicznym. Bardzo szeroko tezę tę formuluje prof. Wasiutyński<sup>2</sup> pisząc, że „...przestrzeń powietrzna została zaliczona do dobra publicznego przez przedstawicieli wspól-

---

<sup>1</sup> Przeciwnie LE GOFF, s. 884, Toutes les législations considèrent l'atmosphère nationale comme dépendant du domaine public de l'Etat, et soumis par conséquent à la souveraineté de cet Etat. Sądzę, że nie tylko dobro publiczne, ale wszystko w państwie znajduje się pod suwerenną władzą tego państwa.

<sup>2</sup> BOHDAN WASIUTYŃSKI, *Administracyjne prawo lotnicze*, Warszawa 1939, s. 20, przy czym autor powołuje się np. na R. BONNARD, *Précis élémentaire de droit administratif*, 1926, s. 285—286.

czesnej nauki prawa administracyjnego”. „Dobro publiczne według prof. Wasiutyńskiego<sup>1</sup> jest z reguły własnością państwa lub innych osób prawa publicznego. Stanowi ono własność publiczną w przeciwstawieniu do własności prywatnej (również tych osób publiczno-prawnych), nie podlega bowiem normom prawa prywatnego. Własność publiczna jest wyjęta z obrotu prywatno-prawnego, nie może być zbyta w formach prawa prywatnego, nie można nabyć własności publicznej przez przedawnienie, nie może być ona obciążona lub ograniczona na podstawie aktów prywatnych, normowanych przez prawo cywilne. Czy dana nieruchomości jest dobrem publicznym, orzeka władza administracyjna, która ma pilnować, aby jej przeznaczenie do użytku publicznego zostało zachowane... Władza, zarządzająca dobrem publicznym, obowiązana jest utrzymywać go w stanie zdatnym do użytku i uprawniona jest do regulowania korzystania z niego w tym celu, aby zapewnić bezpieczeństwo publiczne i nie dopuścić, aby jedni użytkownicy nie uniemożliwiali lub nadmiernie nie utrudniali korzystania przez innych uprawnionych. Organa władzy mogą przeto wydawać ogólne przepisy porządkowe (rozporządzenia) i zakazy i nakazy w poszczególnych wypadkach”.

Teoria prof. Wasiutyńskiego zgodna jest z poglądem, przeważającym we francuskiej literaturze prawa administracyjnego, chociaż i tam nie ma jednolitości. Rolland<sup>2</sup> mówi o dwóch systemach kryteriów dobra publicznego, z których jeden bierze za podstawę naturę rzeczy, a drugi—więcej lub mniej bezpośrednie przeznaczenie rzeczy dla służby publicznej lub dla użytku publicznego. Rolland uważa, że każda rzecz z natury swej jest zdalna, aby być przedmiotem własności prywatnej i przychyła się do określenia drugiego. Peretiatkowicz<sup>3</sup>, omawiając charakter rzeczy publicznej, słusznie twierdzi, „że kwestia ta wywołuje liczne spory wśród teoretyków prawa administracyjnego. Na terenie francuskim”, zdaniem prof. Peretiatkiewicza na „szczególną

---

<sup>1</sup> Mówiąc o polu wzlotów, s. 70.

<sup>2</sup> LOUIS ROLLAND, *Précis de droit administratif*, Paryż 1938, s. 402 i n.

<sup>3</sup> DR ANTONI PERETIATKOWICZ, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, wyd. II, Poznań 1947, s. 70 i n.

uwagę zasługują dwie teorie: 1. Ducrocq'a i Berthélemy oraz 2. Hauriou". Kroell<sup>1</sup> reprezentuje pogląd jeszcze dalej idący niż inni autorowie francuscy. Przestrzeń powietrzną uważa on za przynależność międzynarodowego dobra publicznego.

Francuskie teorie dobra publicznego chciał przenieść na grunt niemiecki Otto Mayer.<sup>2</sup> W nauce niemieckiej—jak pisze Peretiatkiewicz<sup>3</sup>—przeważa opinia (Endelmann, Hatschek, Fleiner), że państwo ma własność prywatną nad rzeczami publicznymi. Zaczerpnięta z rzymskiego prawa stara teoria dobra publicznego nie przyjęła się ani w ustawodawstwie, ani w praktyce niemieckiej. Dualizm prawny został utrzymany. Rzecz, chociaż jest w powszechnym użytkowaniu, pozostaje własnością prywatną.<sup>4</sup> Köhler<sup>5</sup> wyraźnie mówi, że przestrzeń powietrzna, o ile nie leży nad rzeczami, przeznaczonymi z natury do użytku publicznego, nie może być uważana z natury swej za rzecz użytku powszechnego ze względu na postanowienia § 905 kodeksu cywilnego niemieckiego. Jest ona natomiast przeznaczona do użytku publicznego przez przepis prawa, w zakresie przewidzianym przez ustawę o komunikacji lotniczej.

Powyższe rozważania, nawet autorów polskich, oparte są przeważnie na literaturze obcej, na konstrukcjach prawnych, wy-

<sup>1</sup> *Traité de droit international public aérien*, t. I, s. 22 i n. cyt. przez LE GOFF, *Supplément*, 1939, s. 5.

<sup>2</sup> OTTO MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3 wyd., Lipsk 1924, t. II, s. 40 i n.

<sup>3</sup> S. 71.

<sup>4</sup> FRITZ FLEINER, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, wyd. VIII, Tybinga 1928, s. 355 i n.

<sup>5</sup> LUDWIG VON KÖHLER, *Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts*, Stuttgart—Berlin 1936, s. 302: „Dagegen kann der Luftraum, soweit er nicht über der Oberfläche einer von Natur im Gemeingebrauch stehenden Sache liegt, angesichts des § 905 BGB nicht als der Natur der Sache nach im Gemeingebrauch stehend anerkannt werden. Zu den Sachen, die durch eine Bestimmung der öffentlichen Gewalt die Eigenschaft einer Sache im Gemeingebrauch erhalten, gehören insbesondere die öffentlichen Wege in ihren verschiedenen Gestalten (...) sodann der Luftraum, soweit er dem Gemeingebrauch überlassen ist, wie das z. B. durch § 1 des in Begr. EWWRO S. 537 mit Recht angeführten Luftverkehrsgesetzes vom 1 August 1922 für den Verkehr mit Luftfahrzeugen geschehen ist”.

nikających z obcego ustawodawstwa. Trzeba zbadać, jak zagadnienie to wygląda w pozytywnym ustawodawstwie polskim. Do rzeczy dobra publicznego względnie do rzeczy, będących w powszechnym użytkowaniu zalicza się powszechnie wody płynące i drogi publiczne.

W myśl ustawy wodnej (z dn. 19.9.1922 r. poz. 574 Dz. U. z r. 1928) wody są albo publiczne, albo prywatne (art. 1). Pierwsze stanowią własność publiczną (część dobra publicznego), drugie są własnością prywatną. Na wodach publicznych nie można nabywać ani praw własności, ani innych praw prywatnych, oprócz uprawnień, przewidzianych niniejszą ustawą. Zarówno wody publiczne jak i prywatne wody płynące są (art. 21) przedmiotem powszechnego użytkowania. Powszechne użytkowanie nie odbiera zatem wodzie prywatnej jej prywatnego charakteru.

Ustawodawstwo nasze zna drogi publiczne<sup>1</sup> i prywatne. Na podstawie przepisów prawa administracyjnego tylko drogi publiczne przeznaczone są do powszechnego użytkowania w zakresie ruchu pieszego, jeżdżenia i pędzenia zwierząt.<sup>2</sup> Drogi prywatne przeznaczone są do prywatnego użytku ich właścicieli; inne osoby mogą z nich korzystać tylko na mocy szczególnych tytułów prawa prywatnego.

Z zestawienia obu grup tych przepisów wynika ważny dla dalszych badań wniosek. W obu wypadkach powszechne użytkowanie nie wynika z natury rzeczy, lecz z wyraźnego przepisu prawa i ustanowienie powszechnego użytkowania pewnej rzeczy nie nadaje przez to tej rzeczy charakteru dobra publicznego. Ustawowe dopuszczenie używania polskiej przestrzeni powietrznej dla celów lotniczych również nie nadaje samo przez się tej przestrzeni charakteru dobra publicznego. Zgodnie z wyraźnym przepisem art. 30 prawa rzeczowego (dekretu z dn. 11.10.1946 r. poz. 319 Dz. U.) własność nieruchomości obejmuje także przestrzeń nad i pod jej powierzchnią. Przestrzeń powietrzna nad

---

<sup>1</sup> P. ustawę z dn. 10.12.1920 r. Dz. U. Nr 6 poz. 32 z r. 1921 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>2</sup> P. ustawę z dnia 7.10.1921 r. Dz. U. Nr 89 poz. 656 o przepisach porządkowych na drogach publicznych.

gruntem prywatnym jest zatem przedmiotem prawa własności właściciela tego gruntu. Stanu tego nie zmienia dalsze zdanie art. 30: „jednakże właściciel nie może się sprzeciwiać działaniom, dokonywanym na takiej wysokości..., że nie zagrażają jego uzasadnionym interesom”. Ponieważ krajowa przestrzeń powietrzna rozciąga się nie tylko nad gruntami prywatnymi, ale również nad publicznymi wodami i drogami, można odróżnić przestrzeń powietrzną prywatną i publiczną, będącą przynależnością dobra publicznego. Publiczna przestrzeń powietrzna nie może być używana w sposób, zagrażający przeznaczeniu dobra publicznego, nad którym dana przestrzeń się znajduje.

Władze państwowe sprawują funkcje policji lotniczej. Uprawnienie to wynika nie z natury przestrzeni powietrznej czy jej specjalnego charakteru prawnego, lecz z przepisu prawa (p. w szczególności rozdz. VI prawa lotniczego). Nie ma zatem potrzeby nadawania przestrzeni powietrznej charakteru dobra publicznego, aby uprawnić władze państwowe do wykonywania funkcji policji lotniczej ani też z faktu sprawowania policji lotniczej nie można wyprowadzać wniosku o charakterze prawnym przestrzeni powietrznej, bo przecież oprócz policji dróg wodnych czy lądowych państwo sprawuje również policję sanitarną, przemysłową czy budowlaną, co nie wpływa wcale na charakter prawny własności obiektów, których dotyczą te czynności władz.

Wszystkie przepisy prawa uznają związek przestrzeni powietrznej z powierzchnią ziemi, nad którą przestrzeń powietrzna się znajduje. Stanowisko prawne powierzchni decyduje o charakterze prawnym przestrzeni powietrznej. Przestrzeń powietrzna nie może być przedmiotem oddzielnego prawa własności, lecz jest przynależnością powierzchni.



WIT KLONOWIECKI

## THE JURIDICAL CHARACTER OF THE AERIAL SPACE

The aerial space was always the object of private rights. The public law had to deal with it since the wires of electric energy in all its forms had to be drawn through the air with no regard to the possible opposition of the land-owners concerned. The problem, however, appeared in a new light with the rise and development of air transport. Despite the attempts to proclaim the atmosphere as free as the high sea, the first international aerial convention of 1919 made it an object of sovereign rights of the states.

The author, however, does not share the view that those rights bear by themselves any restriction to the private ones and that the air as such is a public good. This view, at any rate, can not be maintained with regard to Polish laws. According to the latter a thing (like waters or public roads) is a public good destined for public use, not by its nature but only by an express provision of the law. The fact that the air, according to the law, is open for aerial transport does not abolish the private rights due to the landowners concerned and expressly recognised by the Polish civil law.