



Analiza KBN

Nr 11 (106) / 2022

7 kwietnia 2022 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Strefa zakazu lotów: koncepcja w obliczu wojny w Ukrainie

[Dominika Furtak](#)

W obliczu inwazji Rosji na Ukrainę temat lotnictwa jest obecny w przestrzeni publicznej nieprzerwanie od 24 lutego br. Pierwsza faza agresji obejmowała uderzenia z powietrza, a jednym z podstawowych celów Rosjan było zniszczenie lub zajęcie lotnisk oraz innych obiektów infrastruktury obrony przeciwlotniczej Ukrainy. Rosyjskie wojsko nie zdołało przejąć kontroli nad przestrzenią powietrzną Ukrainy. W konsekwencji stanowi ona nadal [część teatru działań wojennych](#), a opór ukraińskiego lotnictwa prócz konkretnych sukcesów bojowych przyczynia się do wzmocnienia morale całego społeczeństwa. Symbolem jest tu postać pilota MiG-29 nazywanego „duchem Kijowa”. Siły Powietrzne Sił Zbrojnych Ukrainy nie są jednak w stanie odzyskać i utrzymać pełnej kontroli nad swoim niebem.

Dlatego też hasłem, które nie znika z czołówek światowych gazet jest strefa zakazów lotów (*no-fly zone*, NFZ). O jej utworzenie nad terytorium Ukrainy apelują władze z prezydentem Wołodymyrem Zełenskim i premierem Denysem Szmyhalem na czele. Apel o „zamknięcie nieba” w celu ochrony ludności cywilnej został skierowany do partnerów z szeroko rozumianego Zachodu, w szczególności członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Strona ukraińska nie ustaje w wysiłkach na rzecz popularyzacji rzeczonyj koncepcji. Prezydent Zełenski wykorzystuje do tego krótkie nagrania przekazywane za pomocą mediów społecznościowych oraz konferencje prasowe. Temat NFZ pojawił się również w serii wystąpień, jakie prezydent Ukrainy wygłosił

ostatnio za pomocą wideołącza przed reprezentacjami parlamentów państw zachodnich, w tym przed [Kongresem USA](#) oraz w brytyjskiej Izbie Gmin. Obecnie [państwa członkowskie NATO odrzucają ten pomysł](#) wskazując, że jego realizacja wywołałaby eskalację wojny wskutek wciągnięcia w nią państw NATO. Jednakże bez względu na dalszy bieg wydarzeń w Ukrainie warto zrozumieć, co kryje się pod przywołanym pojęciem strefy zakazu lotów i jakie znaczenie może mieć ustanowienie tego typu strefy w sytuacji konfliktu międzynarodowego.

Definiowanie pojęcia

Koncepcja „strefy zakazu lotów” łączy w sobie aspekt prawny, militarny i polityczny. W chwili obecnej brak formalnych, powszechnie przyjętych definicji tego pojęcia. Zasadniczo NFZ rozumiana jest jako trójwymiarowy wycinek przestrzeni powietrznej, w którym zabrania się lotów statków powietrznych, szczególnie podczas konfliktów. Naruszenie stanowi tu zarówno start samolotu z terenu objętego zakazem lotów, jak i przelot nad danym terytorium. Przy czym zakaz niekoniecznie odnosi się do wszystkich samolotów – może on być wymierzony tylko w loty wojskowe lub dotyczyć wyłącznie jednej strony konfliktu.

Co do zasady strefa zakazów lotów może być wprowadzona w formie deklaratywnej. Jednak w rzeczywistości zawsze będzie się wiązać z elementem aktywnego wymuszenia przestrzegania narzuconych reguł, patrolowania strefy. Pomimo obronnego charakteru samej strefy, jej skuteczność musi być też poparta wiarygodną groźbą użycia siły. Statki naruszające ustanowione zasady muszą być świadome zagrożenia przechwycenia i wyparcia lub zestrzelenia. Dlatego też służby odpowiedzialne za kontrolę strefy powinny być wyposażone zarówno w odpowiednie środki, jak też upoważnienie polityczne do ewentualnej interwencji. W przeciwnym przypadku byłaby to jedynie pusta groźba.

Strefa zakazu lotów jest więc narzędziem politycznym i militarnym stosowanym w warunkach konfliktu. Jej wprowadzenie i egzekwowanie oznacza zamknięcie przestrzeni powietrznej dla lotnictwa przeciwnika. Uniemożliwia mu to przeprowadzenie ataku z powietrza, jak również dostarczenie drogą lotniczą wsparcia swoim oddziałom lądowym. Jednocześnie sytuacja ta zapewnia ochronę dla podmiotu interweniującego, lotów humanitarnych etc.

Zarządzanie przestrzenią powietrzną: struktury i dostęp

Ze względu na funkcję oraz sposób wprowadzenia, strefę zakazu lotów należy wyraźnie odróżnić od obszarów wyłączonych z ruchu lotniczego jakie stosuje się w lotnictwie cywilnym w warunkach pokojowych (tzw. struktury przestrzeni powietrznej). Na każdej szerokości geograficznej można spotkać się bowiem z obszarami, w których ruch lotniczy jest zakazany lub ograniczony. Strefy takie są autoryzowane i nadzorowane przez krajowe władze lotnictwa cywilnego, w wyjątkowych przypadkach przy wsparciu wojskowym.

W Polsce kwestię tę reguluje [rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 roku](#) w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni. Jednostką odpowiedzialną za zarządzanie strukturą przestrzeni po-

wietrznej jest AMC Polska – komórka cywilno-wojskowa działająca w ramach Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP). Zgodnie z nazwą, strefa zakazana (P) to [według AMC Polska](#) przestrzeń, w której loty statków powietrznych są zabronione. Celem jest ochrona przed niepożądanymi skutkami działalności lotniczej, w tym uniknięcie strat w sytuacji upadku samolotu na obiekty objęte ochroną. W szczególności dotyczy to obiektów, w których są gromadzone substancje i mieszaniny o właściwościach wybuchowych (np. rafineria, reaktor jądrowy). Strefa ograniczona (R) to obszar, w którym loty wykonywane są jedynie po spełnieniu wymagań dotyczących fal akustycznych. Obejmują głównie niebo nad aglomeracjami miejskimi i parkami narodowymi. W ramach zarządzania przestrzenią powietrzną przewidziane są również obszary, w których następuje czasowe ograniczenie dostępu ze względu na szczególne wydarzenia takie jak Mistrzostwa Europy w piłce nożnej (strefa czasowo rezerwowana – TRA), ćwiczenia na poligonach wojskowych (strefa niebezpieczna – D) etc.

Strefę zakazu lotów należy również odróżnić od zamknięcia przestrzeni lotniczej i lotnisk, czyli sankcji ekonomicznych. Zgodnie z międzynarodowym prawem lotniczym „każde Państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium” (Art. 1 Konwencji Chicagowskiej). Zwierzchnictwo powietrzne pozwala władzom państwa decydować o tym, które statki i na jakich warunkach mogą wykonywać loty w obrębie jego terytorium. Korzystając z tych prerogatyw wiele państw w odpowiedzi na wywołanie wojny w Ukrainie zdecydowało się na zamknięcie swojej przestrzeni powietrznej dla samolotów rosyjskich przewoźników w pełnym zakresie (zakaz lądowania, startu i przelotu). Wielka Brytania zrobiła to 24 lutego br. Polska opublikowała stosowne [rozporządzenie 25 lutego br.](#), a trzy dni później [wprowadzono restrykcje dla całego obszaru Unii Europejskiej](#). Podobny przykład stanowią [sankcje wobec przewoźników białoruskich](#), które UE nałożyła już w czerwcu 2021 roku w odpowiedzi na bezprawne przymuszenie samolotu linii Ryanair do lądowania w Mińsku oraz zatrzymanie dziennikarza Ramana Pratasiewicza i Sofii Sapięgi 23 maja 2021 roku. Zamknięcie przestrzeni obowiązuje na terytorium państw nie biorących udziału w konflikcie zbrojnym, dotyczy głównie odmowy dostępu i obsługi dla podmiotów gospodarczych i nie wymaga uruchomienia dodatkowych służb egzekwujących ten zakaz. Natomiast podstawowym celem jest wywarcie nacisku politycznego i ekonomicznego. Przewiduje się również wyjątkowe wyłączenia (na przykład dla lotów humanitarnych).

Przykłady stref zakazu lotów w obszarach konfliktu

Choć sama historia koncepcji sięga czasów polityki kolonialnej Wielkiej Brytanii, o strefach zakazu lotów jako narzędziu polityki wspólnoty międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych mówimy od lat 90. ubiegłego wieku, po zakończeniu zimnej wojny. Wprowadzenie takiego „parasola bezpieczeństwa” traktowane jest głównie jako wsparcie albo forma interwencji humanitarnej lub działań w ramach odpowiedzialności za ochronę. Podstawowym celem jest tutaj ochrona ludności cywilnej. Strefy te wprowadzano w przypadku interwencji humanitarnych w Iraku (operacja *Provide Comfort* 1991-96, *Northern Watch* 1997-2003, *Southern Watch* 1992-2003), w Bośni i Hercegowinie (operacja *Sky Monitor* 1992-93, *Deny Flight* 1993-95), a ostatni raz w Libii (operacje *Odyssey Dawn* 2011 i *Unified Protector* 2011).

Strefa zakazu lotów nie powstała natomiast w Syrii, choć pomysł ten pojawiał się w rozmowach USA z państwami sojuszniczymi i szerszej debacie publicznej. W 2015 roku głos w tej sprawie zabrali m.in. ówczesny sekretarz stanu USA [John Kerry](#) oraz jego poprzedniczka na tym stanowisku Hillary Clinton. W [2020 roku](#) NFZ w Syrii była przedmiotem debaty przywódców państw Unii Europejskiej. Pomysł wprowadzenia zakazu lotów na pograniczu Turcji i Syrii podnosił też wielokrotnie prezydent Turcji [Recep Tayyip Erdogan](#).

W przypadku Iraku chodziło o zapewnienie osłony z powietrza dla prześladowanej mniejszości kurdyjskiej (na północy) i szyickiej (na południu), a co za tym idzie wymuszenie zmiany polityki rządu Saddama Husajna. Strefa zakazu lotów ograniczała również aktywność sił irackich na pograniczu z Kuwejtem. Za podstawę prawną do działania uznano [rezolucję 688 Rady Bezpieczeństwa ONZ](#) wzywającą Irak do natychmiastowego zaprzestania represji wobec ludności i zapewnienie dostępu do międzynarodowej pomocy humanitarnej. Należy jednak zaznaczyć, że interwencja nie miała zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Została przeprowadzona przez koalicję państw na czele z USA, Wielką Brytanią i Francją. Ponadto siły irackie wielokrotnie naruszały obydwie strefy. Doprowadziło to w styczniu 1993 roku do zestrzelenia irackiego samolotu na północy kraju. Natomiast w czerwcu 1995 roku doszło do pomyłkowego zestrzelenia śmigłowca sił koalicyjnych. Jak wskazuje Tadeusz Zieliński, wyznaczone strefy zakazu lotów skutecznie broniły ludność cywilną przed atakami z powietrza, ale nie zapobiegły represjom przy użyciu wojsk lądowych¹.

Przechodząc dalej, zakaz lotów wojskowych nad obszarem Bośni i Hercegowiny był odpowiedzią na wybuch wojny domowej i czystki etniczne. Wprowadzona na mocy rezolucji [781 Rady Bezpieczeństwa ONZ](#) strefa była początkowo elementem polityki deklaratywnej, wzywała do monitorowania przestrzeni powietrznej, a nie aktywnego oddziaływania w przypadku jej naruszenia. Z czasem został wzmocniony komponent wymuszania przestrzegania reguł. Odpowiadały za to samoloty NATO. Zieliński wskazuje jednak, że w NATO brakowało politycznej gotowości do rzeczywistego egzekwowania tych warunków². Pomimo dominacji w powietrzu interwencja nie doprowadziła też do całkowitego wyeliminowania lotów wojskowych w regionie i nie zapobiegła ludobójstwu.

Kolejny przykład stanowi Libia. Celem wprowadzenia strefy zakazu lotów w 2011 roku było powstrzymanie wojsk Mu'ammara al-Kaddafiego od masowych naruszeń praw człowieka w trakcie wojny domowej. Podstawę stanowiła [rezolucja 1973 Rady Bezpieczeństwa ONZ](#) autoryzująca również szerszą misję ochrony ludności cywilnej, a więc działania ofensywne. Podmiotami interweniującymi była najpierw koalicja państw pod przywództwem USA, a następnie NATO. Siłom tym udało się skutecznie wymusić zakaz lotów do października 2011 roku, choć – podobnie jak w poprzednich przypadkach – nie oznaczało to zapewnienia pełnej ochrony ludności cywilnej. W przeciwieństwie do działań w Iraku oraz Bośni i Hercegowinie, ustanowienie strefy rozpoczęło jednak od bezpośredniego uderzenia na libijski system obrony powietrznej. Był to element ustanawiania ogólnej dominacji w powietrzu i zapewniania bezpieczeństwa załogom statków powietrznych samej koalicji (przeprowadzających loty patrolowe).

¹ T. Zieliński, *Strefy zakazu lotów w interwencji humanitarnej*, Wyd. Naukowe SILVA RERUM, Poznań 2014, s. 134.

² Ibidem, s. 156.

Przestrzeń powietrzna nad Ukrainą

Przywoływane powyżej strefy zakazu lotów ustanawiane od lat 90. ubiegłego wieku były ukierunkowane na ochronę ludności w warunkach konfliktu wewnętrznego, a więc skierowane przeciwko władzom państwowym. W konsekwencji ważnym elementem było każdorazowo określenie mandatu społeczności międzynarodowej do naruszania jurysdykcji państwa, nad terytorium którego rozpościerano parasol bezpieczeństwa. W przypadku wojny w Ukrainie nie można liczyć na przyjęcie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ ze względu na siłę blokującą Federacji Rosyjskiej. Teoretycznie alternatywą mogłoby być upoważnienie ze strony Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Jednakże, choć takie formalne zatwierdzenie miałyby [doniosłe znaczenie](#) (mandat powszechny), nie jest ono niezbędne w przypadku wojny o charakterze międzypaństwowym. Ukraina jest suwerennym państwem sprawującym zwierzchnictwo nad swoją przestrzenią powietrzną. Może więc wyrazić zgodę na ustanowienie strefy zakazu lotów (o co aktywnie zabiega) oraz udostępnić przestrzeń służbom należącym do państw partnerskich w celu wymuszenia jej przestrzegania. Eliminuje to oskarżenia o bezprawność interwencji. Trudno kwestionować również zasadność samej interwencji w celu ochrony ludności cywilnej Ukrainy.

Jeśli jednak strefa zakazu lotów miałyby przynieść zamierzony efekt, nie może mieć tylko charakteru deklaratywnego. Musi zostać skutecznie wprowadzona (poprzez ustanowienie dominacji w powietrzu), a następnie podtrzymywana (loty patrolowe). Istotne jest więc zarówno zgromadzenie odpowiedniej siły zdolnej sprostać zadaniu, jak i trwałe zaangażowanie podmiotów interwenujących. Do tej pory tego typu działania były prowadzone w krajach znacznie mniejszych i słabszych niż siły interwencji, co sprzyjało powodzeniu misji. Natomiast w przypadku aktualnej wojny Federacja Rosyjska posiada znaczący potencjał odstraszający i odwetowy. Rodzi to pytania o zasoby konieczne do kontrolowania potencjalnej strefy, jak również o ryzyko dla załóg statków powietrznych ze strony obrony przeciwlotniczej wroga (np. systemów rakietowych ziemia-powietrze). Co oznaczałoby to w przypadku wojny w Ukrainie, skoro część uderzeń wyprowadzana jest z terytorium Rosji i [Białorusi](#)? Czy niezbędnym elementem wymuszenia nie okazałoby się w tej sytuacji uderzenie wyprzedzające na infrastrukturę na terytorium Federacji Rosyjskiej (ewentualnie Białorusi)?

Tym, co jednak najczęściej podkreśla się w debacie na temat parasola bezpieczeństwa nad Ukrainą jest samo egzekwowanie strefy zakazu lotów. Choć sama strefa ma charakter defensywny, monitorowanie nieba musiałyby być poparte wiarygodną groźbą użycia siły w przypadku naruszenia zakazu lotów, w tym groźbą zestrzelenia wrogiego obiektu. W trakcie poprzednich interwencji obawy mogły dotyczyć przede wszystkim niezamierzonego zestrzelenia statku sojuszniczego lub maszyny cywilnej (w mgłę wojny). Dziś chodzi głównie o potencjalne doprowadzenie do starcia sił patrolujących z rosyjskim lotnictwem i konsekwencji takiego zdarzenia. W mniemaniu [przywódców państw zachodnich](#) mogłoby to oznaczać [bezpośredni konflikt Rosji z NATO](#), w najgorszym wypadku [wywołanie wojny światowej](#). W rezultacie największe państwa członkowskie Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, a więc głównej siły mogącej przeprowadzić taką operację, wyrażają się o tym pomysłem nieprzychylnie. Istnieją jednak również państwa takie jak Estonia, które

parlament już [14 marca br.](#) wezwał państwa członkowskie ONZ do podjęcia kroków w celu ustanowienia strefy zakazu lotów nad Ukrainą. Biorąc pod uwagę niezwykle dynamiczną sytuację nie należy dyskusji o zamknięciu nieba nad Ukrainą uważać za zakończoną.