

Rozdział II. Geneza i założenia Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

§ 1. Cele konferencji międzynarodowego lotnictwa cywilnego oraz koncepcje regulacji statusu prawnego przestrzeni powietrznej i międzynarodowej organizacji lotniczej po II wojnie światowej

W zaproszeniu wystosowanym 11.9.1944 r., prezydent Stanów Zjednoczonych *F.D. Roosevelt* wskazał podstawowe cele i założenia zaplanowanej na przełom listopada i grudnia tego samego roku konferencji poświęconej międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu.

Pierwszym celem było dokonanie ustaleń dotyczących światowych tras lotniczych, tak aby na tej podstawie można było dyskutować o ustanowieniu międzynarodowych służb transportu lotniczego przez zainteresowane państwa. Uczestnicy konferencji mieli przyznać sobie wzajemnie dwa podstawowe techniczne przywileje lotnicze (prawo do przelotu i prawo do lądowania technicznego) konieczne dla rozwoju dalszych relacji lotniczych.

Drugim wskazanym celem było powołanie do życia tzw. Rady Tymczasowej (*Interim Council*) działającej jako pośrednik wymiany informacji i instytucja doradcza w okresie przejściowym między ustaleniami konferencji a wejściem w życie wynegocjowanych rozwiązań.

Wreszcie, trzecim wyznaczonym przez Prezydenta USA celem konferencji było opracowanie zasad dotyczących powołania do życia stałej organizacji lotniczej oraz międzynarodowej konwencji dotyczącej transportu lotniczego, żeglugi powietrznej i zagadnień technicznych lotnictwa.

Dla realizacji tak określonych celów zaproszenie powoływało do życia trzy główne komitety konferencyjne odpowiadające poszczególnym zadaniom wskazanym powyżej¹.

Zaproszenie rozesłane zostało do przedstawicieli 55 państw alianckich i neutralnych (w tym do dwóch przedstawicielstw dyplomatycznych w Waszyngtonie), z czego 51 państw przysłało swoje delegacje na obrady zorganizowane z rozmachem w Chicago².

Zaproszenie odrzuciła Arabia Saudyjska, a delegacja Związku Radzieckiego, która pierwotnie pojawiła się w Chicago została decyzją polityczną przesłaną z Moskwy zawrócona i nie dotarła na obrady. W rezultacie, ogólna liczba negocjujących państw sięgnęła (wraz z gospodarzami) 54³.

Zamierzenia konferencji chicagowskiej określa się jako „ambitne marzenie” tamtych czasów⁴. Ambitne, choć zrozumiałe w kontekście możliwości ekonomicznych i technicznych lotnictwa USA, były przede wszystkim założenia delegacji amerykańskiej z charyzmatycznym *Adolfem A. Berle* na czele⁵.

¹ Invitation of the United States of America to the Conference, [w:] Proceedings of the International Civil Aviation Conference, Chicago Illinois, November 1–December 7, 1944, vol. I, United States Government Printing Office, Washington 1948, s. 11. Wersja on-line zaproszenia dostępna na stronie internetowej ICAO: <http://www.icao.int/ChicagoConference/Pages/chicago-conference-invitation.aspx>.

² Na miejsce obrad wybrano Stevens Hotel w Chicago, zbudowany w 1927 r. w stylu Ludwika XVI, z 3000 pokoi rozlokowanych na 28 piętrach, salą konferencyjną na 4000 osób, polem golfowym na dachu i widokiem na jezioro Michigan. Zob. *H. Osterhout*, A Review of the Recent Chicago International Air Conference, 31 Va. L. Rev. 376 (1944–1945), s. 378. Okoliczności konferencji zorganizowanej w Chicago były także przedmiotem badań Autorki podczas wstępnych przygotowań do niniejszej publikacji. Zob. *I. Krasnicka*, A Short Note on the Origins of the International Civil Aviation Organization on its 65th Anniversary, *Miscellanea Historico-Iuridica* 2012, t. 11, s. 301–314.

³ Proceedings of the International Civil Aviation Conference (vol. I), s. 1. Była to też największa pod względem totalnej liczby uczestników konferencja tamtych lat. Do Chicago zjechało 85 delegatów z zaproszonych państw, 156 doradców, ekspertów, konsultantów, 45 sekretarzy, 105 urzędników i stenografów, 306 członków sekretariatu konferencji i 158 przedstawicieli prasy: w sumie 955 osób. *D. MacKenzie*, ICAO: The History of the International Civil Aviation Organization, Toronto–Buffalo–London 2010, s. 27. Związek Radziecki jako przyczynę ostatecznej odmowy udziału w konferencji podał zaproszenie na nią Hiszpanii. Zob. *W. Morawiecki*, Charakter prawny, *op. cit.*, s. 21.

⁴ Sformułowania takiego użył podczas obrad konferencji jeden z delegatów. *D. MacKenzie*, An ‘ambitious dream’: The Chicago conference and the quest for multilateralism in international air transport, *Diplomacy & Statecraft* 1991, vol. 2, s. 270.

⁵ W przemówieniu otwierającym konferencję oklaskami nagrodzono fragment, w którym *Berle*, odczytując list Prezydenta *F.D. Roosevelta*, mówi o nadziei, iż delegaci zgromadzeni na konferencji nie podzielą nieba na zamknięte bloki, które mogą prowadzić do kolejnych wojen i że

Założenia owe musiały zmierzyć się jednak z siłami i ideami innych zaangażowanych państw, tak aby osiągnąć kompromis w takim zakresie, w jakim było to w ówczesnych warunkach możliwe.

Podkreślić należy, w tamtym czasie wciąż obowiązywała wynegocjowana w 1919 r. Konwencja paryska oparta na zasadzie pełnej i wyłącznej suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium⁶, Konwencja paryska w 1944 r. wiązała 32 państwa, które dopełniły jej ratyfikacji. Brakowało jednak wśród nich największych państw zaangażowanych w rozwój lotnictwa cywilnego, w tym Stanów Zjednoczonych⁷.

A właśnie Stany Zjednoczone i Wielka Brytania oraz ich floty lotnicze odegrały wiodącą rolę w trakcie działań powietrznych podczas II wojny światowej (przy czym tuż po wojnie to amerykańska flota była najpotężniejszą we współczesnym świecie) i to te dwa państwa rozpoczęły między sobą zmagania o przyszłe rozwiązania dla wykorzystania lotnictwa cywilnego⁸.

Dynamiczny rozwój techniczny, technologiczny i logistyczny pozwalający na spadek kosztów transportu lotniczego wskazywał wyraźnie na potęgę lotnictwa jako środka tranzytu, ale przede wszystkim transportu handlowego w okresie powojennym. Konsekwentnie zatem, właśnie te dwa państwa „rozebrały” ostatecznie losy regulacji międzynarodowego prawa lotniczego lotnictwa cywilnego po wojnie. To z inicjatywy amerykańskiej i brytyjskiej pomysły dotyczące potencjalnych rozwiązań dyskutowane były na długo przed konferencją w 1944 r., a oba państwa przedstawiały na niej wypracowane koncepcje i wizje przyszłości międzynarodowego lotnictwa cywilnego, w tym powołanie do życia organizacji lotniczych sprawujących kontrolę (w zróżnicowanym zakresie, w zależności od konkretnej propozycji) nad trasami lotniczymi, transportem lotniczym, lotniskami itp.⁹

niebo dane przez Boga wszystkim ludziom nie stanie się środkiem dominacji żadnego z państw nad pozostałymi. Pełny tekst odczytanego przemówienia oraz komentarz własny A. Berle: *Proceedings of the International Civil Aviation Conference* (vol. I), s. 42–44. Także D. MacKenzie, ICAO: *The History*, s. 28.

⁶ Konwencja regulująca żeglugę powietrzną, podpisana w Paryżu 13.10.1919 r. (Dz.U. z 1929 r. Nr 6, poz. 54).

⁷ M. Milde, *International Air Law and ICAO*, Utrecht 2008, s. 12.

⁸ Szerzej W. Wagner, *International Air Transportation as Affected by State Sovereignty*, Bruxelles 1970, s. 79–89; S. Zajas, *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, Zeszyty Naukowe AON 2015, Nr 4 (101), s. 49.

⁹ Celem usprawnienia organizacji Konferencji ustanowiono na czas obrad cztery podstawowe techniczne Komitety konferencyjne: Komitet I – Wielostronnej Konwencji Lotniczej i Międzynarodowej Władzy Lotniczej (*Multilateral Aviation Convention and International Aeronautical Body*),

Porządkując propozycje przedstawione podczas konferencji chicagowskiej, wskazać należy jednak cztery zasadnicze wizje porządku powojennej regulacji międzynarodowej w zakresie lotnictwa cywilnego, a w rezultacie cztery wizje zadań przyszłej organizacji międzynarodowej.

Pierwsza z koncepcji (firmowana przede wszystkim przez delegację Stanów Zjednoczonych i zaprezentowana na konferencji w postaci konkretnego projektu tekstu umowy międzynarodowej) zakładała zniesienie fundamentalnej zasady suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej swojego terytorium na rzecz zasady otwartego nieba, na którym reguły dostępu i wykorzystania dla celów handlowych podlegałyby regułom wolnego rynku i konkurencyjności przewoźników lotniczych. Amerykanie zaproponowali utworzenie dwóch ciał: stałej organizacji zgromadzeniowej (*Assembly*) ze wszystkimi przedstawicielami oraz Rady Wykonawczej (*Executive Council*) z 15 wybieralnymi członkami. Funkcje obu instytucji w odniesieniu do aspektów technicznych miały zagwarantowane pewne mechanizmy wykonawcze, ale w odniesieniu do kluczowych aspektów ekonomicznych – ograniczone zostały do spraw informacyjnych, a ich główna rola sprowadzona została do czysto konsultacyjnej. Przewoźnicy lotniczy mieliby nieograniczoną swobodę konkurencji na rynku lotniczym, bez żadnych interwencji państwowych czy międzynarodowych agencji regulujących. USA wymagały od partnerów wzajemnego przyznania szerokiej gamy technicznych i handlowych wolności lotniczych. Tę koncepcję poparli w pełnej rozciągłości państwa skandynawskie. Nie starczyło im jednak sił, aby przekonać resztę świata, że tak „wolne niebo” to dobry pomysł.

Drugą propozycję przedstawiła i promowała Wielka Brytania zakładając utrzymanie suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej i utworzenie organizacji odpowiedzialnej za wdrażanie postanowień przyszłej konwencji w dziedzinach tras, częstotliwości i opłat lotniczych zgodnie z zasadą „ochrona przez regulację” (*„protection by regulation”*). W świetle doświadczeń wojen-

z trzema podkomitetami do spraw: 1. Międzynarodowej Organizacji, 2. Zasad Nawigacji Lotniczej, 3. Zasad Transportu Lotniczego. Komitet II obradował nad Standardami i Procedurami Technicznymi (*Technical Standards and Procedures*) i ze względu na wielowątkowość zagadnień na jego strukturę wewnętrzną składało się dziesięć podkomitetów, m.in. ds. procedur komunikacyjnych, licencjonowania personelu, badania wypadków lotniczych. Komitet III zajmował się Tymczasowymi Trasami Lotniczymi (*Provisional Air Routes*) i miał jeden podkomitet pracujący nad projektem standardowego porozumienia w tym zakresie. Komitet IV pracował nad Radą Tymczasową (*Interim Council*) w ramach dwóch podkomitetów: ds. składu i organizacji Rady oraz ds. kompetencji i obowiązków Rady. *Proceedings of the International Civil Aviation Conference* (vol. I), s. 26–28; P.H. Sand, J.T. Lyon, G.N. Pratt, *An Historical Survey of International Air Law since 1944*, McGill Law Journal, vol. 7, No. 2 (1960-1), s. 125.

nych oraz świadomości potęgi i możliwości Stanów Zjednoczonych, Brytyjczycy obawiali się pozbawienia państw suwerenności i zakładali międzynarodową regulację czterech z pięciu międzynarodowych wolności lotniczych w międzynarodowej Konwencji, resztę zostawiając umowom dwustronnym. Niebo miało być zamknięte dla wolnego rynku (w domyśle – niekwestionowanej dominacji USA), co historycznie jawiło się jako ewenement w brytyjskiej filozofii popierającej wolny handel¹⁰.

Trzecia z dyskutowanych propozycji była dziełem przedstawicieli Kanady i w dużej mierze pokrywała się z propozycją brytyjską, jednak zawierała bardziej dopracowane szczegóły. Kanadyjczycy także sugerowali utworzenie organizacji międzynarodowej, która to jednak organizacja dzieliłaby swoje kompetencje z regionalnymi ośrodkami (radami), regulującymi i certyfikującymi międzynarodowe usługi lotnicze.

Najbardziej rewolucyjna okazała się czwarta z koncepcji współautorstwa Nowej Zelandii i Australii. Opierając się na zasadzie denacjonalizacji, zakładała ona bowiem utworzenie kontrolowanej przez organizację międzynarodową światowej linii lotniczej¹¹.

Prace w komitetach konferencyjnych charakteryzowały się sporym dynamizmem. W pewnym momencie powiało nawet groźbą impasu, kiedy starły się wizje amerykańskie i brytyjskie, a podczas tzw. *Mr. Berle Show* sprezyzo-

¹⁰ Szef delegacji brytyjskiej, świeżo mianowany Minister Lotnictwa Cywilnego Lord Swinton pojawił się w Chicago ze swoistym spisem pomysłów w postaci tzw. *white paper* stanowiących podsumowanie stanowczego, brytyjskiego stanowiska, będącego przejawem protekcjonizmu kontrastującego z amerykańską koncepcją wolności w przestrzeni powietrznej. Nietrudno się domyślić, że podczas konferencji dochodziło do ostrych starć między liderami obu delegacji. Szerzej na temat amerykańskiej i brytyjskiej koncepcji oraz wzajemnych relacji podczas obrad w 1944 r.: M.K. Dierikx J., *Shaping World Aviation: Anglo-American Civil Aviation Relations, 1944–1946*, 57 J. Air L. & Com. 795 (1992), s. 795–840.

¹¹ Koncepcja ta została odrzucona na wniosek delegacji brazylijskiej, której przedstawiciel argumentował, że świat nie jest jeszcze gotowy na taką rewolucję i pełną internacjonalizację awiacji. Nie oznacza to jednak, że Nowa Zelandia walczyła samotnie. W protokołach są zapisy głosów wspierających z Afganistanu i Francji, które odpowiadając Brazylijczykom mówiły o tej propozycji jako „promieniu nadziei” po trudnym okresie dwóch wojen. W ocenie niektórych przedstawicieli doktryny, taka idea jawiła się jednak jako „zwiastun międzynarodowego socjalizmu”. B.F. Havel, *Beyond Open Skies: A New Regime for International Aviation*, Alphen aan den Rijn 2009, s. 100. Inne państwa też miały swoje bardziej lub mniej radykalne propozycje, przedstawione w skrócie na początku konferencji. Były one jednak albo bardzo zbliżone do jednej z czterech głównych, albo potraktowane zupełnie marginalnie. Szczegóły wszystkich koncepcji oraz kulisy amerykańsko-brytyjskich stanowisk i pertraktacji, zob. m.in. W. Wagner, *International Air*, s. 95–112; D. MacKenzie, *An ‘ambitious dream’*, s. 282–288.

wano wymóg szerokich przywilejów dla amerykańskich linii lotniczych mających odbywać loty na trasach do Europy¹².

Twarde pozycje negocjacyjne, a także upór amerykańskiej i brytyjskiej delegacji, w połączeniu z silnymi osobowościami szefów i doradców obu stron zdominowały obrady, stały się osią wszelkich osiągniętych porozumień, ale także powodem spektakularnych porażek negocjacyjnych w kluczowych sprawach, w tym tych najważniejszych, dotyczących ekonomicznych aspektów transportu lotniczego¹³.

§ 2. Rezultaty konferencji chicagowskiej oraz podstawowe zasady i założenia Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym

W wyniku kilkutygodniowych negocjacji, 7.12.1944 r., przedstawiciele prawie wszystkich (poza Liberią) państw obradujących w Chicago podpisali szereg dokumentów, z których część, po zakończeniu procedur ratyfikacyjnych, miała zacząć obowiązywać w formie umów międzynarodowych.

Do Aktu Końcowego Konferencji dołączono cztery podstawowe załączniki. Pierwszy z nich zawierał Tymczasowy Układ o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym (*Interim Agreement on International Civil Aviation*), drugi – Konwencję o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym (*Convention on International Civil Aviation*), trzeci – Układ o Tranzycie Międzynarodowych Służb Powietrznych (*International Air Services Transit Agreement*), czwarty – Układ o Międzynarodowym Transporcie Lotniczym (*International Air Transport Agreement*).

Dodatkowo, do Aktu Końcowego dołączono zestaw rezolucji i rekomendacji, z których najważniejsze to zapisane odpowiednio w punkcie VIII i IX: Standardowy Projekt Porozumienia dotyczące Tymczasowych Tras Lotni-

¹² Impas był na tyle poważny, że, jak donosił *Washington Post*, musieli o nim porozmawiać W. Churchill i F.D. Roosevelt, Doniesienia prasowe: D. Pearson, U.S. Demands Bog Down Air Talks, The Washington Post 1944, December 3, s. B5.

¹³ Tak m.in.: J.C. Cooper, Air Transportation and World Organization, 55 Yale L.J. 1191 (1945–1946), s. 1206–1207; E. Warner, The Chicago Air Conference: Accomplishments and Unfinished Business, Foreign Affairs, vol. 23, No. 3 (April 1945), s. 423; H. Osterhout, A Review, s. 380; D. MacKenzie, An 'ambitious dream', s. 288–290; R. Keith, Air Transport, Washington Post 1944, November 13, s. 8.

czych (*Standard Form of Agreement for Provisional Air Routes*) oraz Projekty Załączników Technicznych (*Draft Technical Annexes*) do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym¹⁴.

Najistotniejszym rezultatem negocjacji i dokumentem był bez wątpienia tekst Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, która po zakończeniu procesów ratyfikacyjnych miała zastąpić regulacje Konwencji paryskiej z 1919 r. i która do dzisiaj jest podstawowym aktem prawa międzynarodowego regulującym reżim prawny lotnictwa cywilnego.

Wejście w życie Konwencji uwarunkowane było jednak ratyfikacją jej postanowień przez 26 państw. Ze względów oczywistych procedury ratyfikacyjne wymagały od zainteresowanych rządów odpowiedniego czasu, dlatego podczas konferencji chicagowskiej podjęto decyzję o podpisaniu Tymczasowego Układu o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, który w związku z uproszczoną procedurą przyjęcia, obowiązywać miał do czasu zakończenia procesów ratyfikacyjnych samej Konwencji. W dniu zakończenia konferencji pod tekstem Tymczasowego Układu widniało 39 podpisów, a w ciągu roku wszystkie (poza Jugosławią) państwa uczestniczące w negocjacjach chicagowskich złożyły podpisy pod jego postanowieniami. Wymagana akceptacja 26 sygnatariuszy dokonała się jeszcze wcześniej i w rezultacie Układ zaczął obowiązywać od 6.6.1945 r.¹⁵

Tymczasowy Układ zawierał najważniejsze postanowienia Konwencji w nieco okrojonej formie, a także powoływał do życia, opisaną w kolejnych częściach niniejszego rozdziału, Tymczasową Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*Provisional International Civil Aviation Organization – PICA*O)¹⁶.

Żywo dyskutowana podczas obrad koncepcja „wolności lotniczych”, czy w dosłownym tłumaczeniu „wolności nieba” (tzw. *freedoms of the air*¹⁷) nie znalazła odzwierciedlenia w tekście podstawowej Konwencji utrzymującej w obszarze terytorium powietrzego całkowitą i wyłączną suwerenność państwa.

¹⁴ Proceedings of the International Civil Aviation Conference (vol. I), s. 113–372.

¹⁵ R.K. Waldo, *Sequels to the Chicago Aviation Conference, Law and Contemporary Problems* 1946, vol. 11, No. 3, s. 613.

¹⁶ Art. I–III, Interim Agreement on International Civil Aviation, 59 Stat. 1516; Executive Agreement Series 469; dalej: Tymczasowy Układ.

¹⁷ Autorstwo pojęcia „wolności nieba” przypisuje się kanadyjskiej delegacji na konferencję chicagowską w 1944 r. A.B. Rosevar, *Scheduled International Air Transport: A Canadian Analysis*, [w:] E. McWhinney, M.A. Bradley (red.), *The Freedom of the Air*, The Netherlands 1968, s. 123.

Wzajemne udzielenie sobie przywilejów dotyczących wykorzystania przestrzeni powietrznej przez statki powietrzne innych państw przybrało formę dodatkowych Układów podpisanych równolegle z Konwencją chicagowską.

Pierwszy z nich, Układ o Tranzyście Międzynarodowych Służb Powietrznych zawiera postanowienia o tzw. dwóch technicznych wolnościach lotniczych. Państwa-strony Układu gwarantują sobie bowiem nawzajem przywilej przelotu przez swoje terytorium bez lądowania (tzw. pierwsza wolność) oraz przywilej lądowania technicznego, czyli w celach niehandlowych (tzw. druga wolność)¹⁸. Oznaczało to w praktyce zwolnienie z konieczności uzyskania każdorazowo lub w drodze dwustronnych porozumień, zezwolenia na dokonanie takich lotów czy lądowań, a w konsekwencji – usprawnienie procedur tranzytowych między państwami przyjmującymi Układ.

Chociaż 7.12.1944 r. Układ o Tranzyście Międzynarodowych Służb Powietrznych podpisało 30 z ponad 50 państw reprezentowanych w Chicago, to w ciągu roku liczba sygnatariuszy wzrosła do 46, a 24 państwa (wśród nich Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Australia, a także wiele państw Europy kontynentalnej) zakończyły już procedury ratyfikacyjne¹⁹. Przez kolejne lata liczba państw przystępujących do Układu rosła i obecnie wynosi 133²⁰.

Największym rozczarowaniem konferencji chicagowskiej był zdecydowanie brak porozumienia i możliwości jakiegokolwiek kompromisu w ramach układów międzynarodowych dotyczących problemów handlowych, czyli zasad wykonywania transportu lotniczego. Obawa przed dominacją lepiej rozwiniętych państw (a przede wszystkim gotowych do ostrej konkurencji Stanów Zjednoczonych) stała się przeszkodą nie do usunięcia podczas dyskusji nad możliwością wielostronnego uregulowania handlowych wolności lotniczych²¹.

Jedyną szansą na osiągnięcie porozumienia, przynajmniej w ograniczonym zakresie, stało się wyłączenie przywilejów handlowych do oddzielnego doku-

¹⁸ Art. I, Sekcja 1, Układ o Tranzyście Międzynarodowych Służb Powietrznych, podpisany w Chicago 7.12.1944 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 213).

¹⁹ R.K. Waldo, *Sequels*, s. 622.

²⁰ Podkreślić należy, że nie ma wśród stron Układu kilku państw o kluczowym znaczeniu dla transportu lotniczego, przede wszystkim ze względu na swoje położenie geograficzne i obszar terytorium. Są to m.in. Rosja, Chiny, Brazylia, Kanada. Ostatnim państwem, które przystąpiło do Układu było Peru, którego rząd złożył dokumenty ratyfikacyjne w 2017 r. Dane ICAO: Current list of parties to multilateral air law treaties: International Air Services Transit Agreement, wersja on-line: http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Transit_EN.pdf.

²¹ N.P. Gleditsch, *Towards a Multilateral Aviation Treaty*, *Journal of Peace research* no. 3, vol. XIV (1977), s. 240; W. Wagner, *International Air*, s. 95–100; D. MacKenzie, *ICAO: The History*, s. 37–38.

mentu adresowanego do państw zainteresowanych otwarciem swoich granic powietrznych dla statków powietrznych obcych państw wykonujących loty handlowe (czyli przywóz i wywóz pasażerów, towarów i poczty).

Najgorętszym zwolennikiem takich rozwiązań były, jak już wspomniano, Stany Zjednoczone, a koncepcja „otwartego nieba” wpisywała się w amerykańskie dążenia uwolnienia przestrzeni powietrznej spod suwerennej kontroli poszczególnych państw i wprowadzeniem do niej zasad wolnego rynku. Amerykanie uznawali, że konkurencja przewoźników lotniczych zagwarantuje zdecydowanie lepszą jakość usług transportowych niż odgórne restrykcje rządowe²².

W rezultacie do podpisu wyłożono Układ o Międzynarodowym Transporcie Lotniczym, w tekście którego państwa-strony przyznają sobie wzajemnie w sumie 5 przywilejów lotniczych. W pierwszej kolejności powtarzają przyznanie wolności technicznych, a dodatkowo godzą się na 3 wolności handlowe: prawo zabierania pasażerów, towarów i poczty z terytorium państwa przynależności statku powietrznego, prawo zabierania pasażerów, towarów i poczty do terytorium państwa przynależności statku powietrznego oraz prawo przywożenia i zabierania pasażerów, towarów i poczty z i do państw trzecich będących stronami Układu²³.

Oryginalnie Układ o pięciu wolnościach lotniczych podpisało 16 państw. Ostatecznie jednak jedynie 11 z nich złożyło wymagane dokumenty ratyfikacyjne²⁴. Układ obowiązuje zatem w bardzo ograniczonym zakresie, szczególnie, że największy jego zwolennik – Stany Zjednoczone, wobec ewidentnego fiaska wielostronności porozumienia, ostatecznie nie przeprowadziły ratyfikacji²⁵.

Zasady wykorzystania przestrzeni powietrznej do transportu lotniczego stały się w konsekwencji przedmiotem przede wszystkim porozumień dwustronnych, w których państwa w ramach wynegocjowanych możliwości przy-

²² P.S. Dempsey, L.E. Gesell, *Air Commerce and the Law*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht 2004, s. 751. Zob. także A. Vámos-Goldman, *The Stagnation of Economic Regulation under Public International Air Law: Examining Its Contribution to the Woeful State of the Airline Industry*, 23 *Transp. L.J.* 425 (1994), s. 431; C. Canetti, *Fifty Years after the Chicago Conference: A Proposal for Dispute Settlement under the Auspices of the International Civil Aviation Organization*, 26 *Law & Pol'y Int'l Bus.* 497 (1995), s. 499.

²³ Art. I, Sekcja 1, Układ o Międzynarodowym Transporcie Lotniczym.

²⁴ W tym większość niedługo po zakończeniu konferencji chicagowskiej, a dwa państwa w ciągu kolejnych 20 lat, z ostatnią notyfikacją o złożonych dokumentach z 1968 r. przez Burundi). Dane ICAO: Current list of parties to multilateral air law treaties: International Air Transport Agreement, wersja on-line: http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Transport_EN.pdf.

²⁵ P.H. Sand, J.T. Lyon, G.N. Pratt, *An Historical Survey*, s. 129.

znają sobie szereg zróżnicowanych wolności lotniczych²⁶. Na samej konferencji chicagowskiej zaproponowano już wzór takiej standardowej umowy stanowiący jeden z dodatkowych elementów Aktu Końcowego – Standardowy Projekt Porozumienia dotyczącego Tymczasowych Tras Lotniczych, nazywany później „wzorem chicagowskim”. Z biegiem lat i w związku ze zróżnicowanymi potrzebami państw dążących do wymiany przywilejów handlowych wzorów takich powstawało więcej, a system prawa regulujący transport lotniczy znany jest jako system chicagowsko-bilateralny²⁷.

Druga rezolucja dołączona do Aktu Końcowego odnosiła się do Projektów Załączników Technicznych. Uzasadnieniem dla przygotowania załączników była potrzeba międzynarodowej standaryzacji praktyk wykorzystywanych w żegludze powietrznej niezbędnych do zapewnienia jej bezpieczeństwa, efektywności i ułatwień. W rezultacie debat prowadzonych w poszczególnych komitetach i podkomitetach konferencji chicagowskiej udało się uzgodnić szereg wspólnych praktyk w formie wstępnych ustaleń. Przybrały one formę załącznika Nr V do Aktu Końcowego i zawierały dwanaście Projektów Załączników Technicznych dotyczących najważniejszych elementów żeglugi (procedur i systemów komunikacji, zasad ruchu lotniczego, wymogów licencjonowania personelu lotniczego, ratownictwa lotniczego itp.). Dalsze prace nad Projektami powierzone zostały powołanej do życia Tymczasowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego²⁸.

²⁶ Lista pięciu wolności stworzona podczas konferencji w Chicago została uzupełniona w praktyce o co najmniej jeszcze pięć. Współcześnie klasyfikacje tych wolności kształtują się zgodnie z rytmem rozwoju stosunków w dziedzinie lotnictwa cywilnego. ICAO wylicza jeszcze cztery dodatkowe wolności, w tym wolność kabotażu. *Manual on the Regulation of International Air Transport*, ICAO Doc. 9626, Part 4 (2004).

²⁷ Szerzej *I. Szymajda*, Publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej – system chicagowsko-bilateralny, *Studia Iuridica* 2003, Nr XLI, s. 278 i nast.; *M. Polkowska*, Perspektywy globalizacji komunikacji powietrznej, *RPEiS* 2006, LXVIII, z. 3, s. 123–125.

²⁸ W pozostałych rezolucjach i rekomendacjach w ramach Aktu Końcowego Konferencji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego znalazły się postanowienia dotyczące personelu technicznego odpowiedzialnego za opracowywanie standardów lotniczych, rekomendacja dla zwołania kolejnych międzynarodowych spotkań i konferencji poświęconych problematyce prawa prywatnego w lotnictwie, przejściowych działań w związku z wygasaniem Konwencji paryskiej, czy wreszcie zamykająca rezolucja wyrażająca podziękowania Prezydentowi Stanów Zjednoczonych *F.D. Rooseveltowi* za inicjatywę i zorganizowanie konferencji, Przewodniczącemu amerykańskiej delegacji *A. Berle* za przewodzenie konferencji oraz członkom Sekretariatu konferencji za cały ich trud włożony w obsługę administracyjną wydarzenia. *Proceedings of the International Civil Aviation Conference* (vol. 1), s. 123–130.

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym jest aktem prawa międzynarodowego o zasięgu powszechnym w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyż stronami Konwencji są obecnie 192 państwa²⁹.

Wynika to zapewne z dwóch powodów. Po pierwsze, Konwencja stawia istotne cele, których spełnienie leży w interesie wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej. W preambule czytamy bowiem, iż Konwencja zawarta została „by międzynarodowe lotnictwo cywilne mogło się rozwijać w sposób pewny i prawidłowy, a międzynarodowe służby transportu lotniczego mogły być ustanawiane na zasadzie jednakowych możliwości dla wszystkich i prowadzone w sposób właściwy i ekonomiczny”³⁰. Cel taki, autorstwa państw zwycięskich drugiej wojny światowej, zdawał się w połowie lat 40. XX w. celem oczywistym i jedynym właściwym dla wykorzystania przestrzeni powietrznej z korzyścią dla tranzytu i transportu lotniczego.

Wskazuje się także, że z tak zapisanego celu można wyinterpretować wskazówkę, która zdaniem przedstawicieli nauki jawi się jako istotna zasada porządku chicagowskiego – zasada równych praw państw-stron do uczestnictwa w międzynarodowym transporcie lotniczym³¹. Wiele ze szczegółowych postanowień Konwencji potwierdza taki zamysł jej autorów (np. wynikający z art. 7 zakaz przyznawania prawa kabotażu obcym państwom na zasadzie wyłączności, czy wynikający z art. 11 nakaz stosowania reguł ruchu lotniczego bez różniczenia przynależności państwowej statków powietrznych).

Po drugie zaś, chociaż postanowienia Konwencji wiążą państwa-strony zasadami ustanawiającymi określony porządek międzynarodowego reżimu przestrzeni powietrznej, to nie nakładają one na owe państwa zbyt obciążających zobowiązań prawnych, a przede wszystkim, zgodnie z przepisem otwierającym Konwencję – zachowują zwierzchnictwo terytorialne państwa w owej przestrzeni, czyli utrzymują kluczową zasadę zapisaną w Konwencji paryskiej. Artykuł 1 Konwencji chicagowskiej brzmi: „Umawiające się państwa uznają, że każde Państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium”. Przepis taki umocnił pozycję zasady suwe-

²⁹ Ostatnim państwem, które złożyło dokumenty ratyfikacyjne (w 2017 r.) jest Tuvalu. Dane ICAO: Current list of parties to multilateral air law treaties: Convention on International Civil Aviation, https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf.

³⁰ Preambuła do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

³¹ B.M.J. Swinnen, An Opportunity for Trans-Atlantic Civil Aviation: From Open Skies to Open Markets?, 63 J. Air L. & Com. 249 (1997), s. 235; A. Vamos-Goldman, The Stagnation, s. 432; I.H.Ph. Diederiks-Verschoor, An Introduction to Air Law, Alphen aan den Rijn 2001, s. 11–12.

renności państwa w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium jako jednej z fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego³².

W rezultacie zatem, co do zasady, wykonanie lotu w przestrzeni powietrznej innego państwa wymaga uzyskania na to jego zgody. W kolejnych przepisach Konwencja zezwala na niewielkie wyjątki w tym zakresie. Dzieli bowiem międzynarodowe służby powietrzne na regularne i nieregularne, tym ostatnim przyznając prawo „wlotu lub przelotu nad jego terytorium bez lądowania oraz prawo lądowania w celach niehandlowych, bez konieczności otrzymania uprzedniego zezwolenia” i pod warunkiem, m.in. wykonywania zobowiązań wynikających z Konwencji³³. Regularne międzynarodowe służby powietrzne (rozumiane jako serie lotów spełniających jednocześnie trzy warunki:

- 1) przebiegające przez przestrzeń powietrzną co najmniej dwóch państw;
- 2) wykonywane w celu przewożenia pasażerów, towarów i poczty za wynagrodzeniem i w sposób otwarty;
- 3) obsługujące przewozy między tymi samymi dwoma lub więcej punktami zgodnie z opublikowanym rozkładem lotów albo z zachowaniem odpowiedniej regularności lub częstotliwości³⁴) wykonywać mogą loty tylko na podstawie specjalnych zezwoleń³⁵.

Przyznanie przywilejów lotniczych dla służb regularnych nastąpiło w opisanych powyżej Układach podpisanych równocześnie z Konwencją chicagowską.

Zasada suwerenności państwa w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium stanowi fundament całego porządku prawnego obowiązującego w owej przestrzeni i jest zasadą nadrzędną tego porządku.

Obok niej, Konwencja, głównie w części I, ustanowiła szereg zasad dodatkowych, które za *Markiem Żyliczem*, można wymienić następująco: zasada przynależności państwowej statków powietrznych, zobowiązanie do zwiększania efektywności i bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, zobowiązania do niedyskryminacji między stronami konwencji, ogólne zasady dotyczące międzynarodowego transportu lotniczego (np. obowiązek składania do ICAO danych statystycznych), zakaz używania lotnictwa cywilnego do celów sprzecznych

³² J.C. Cooper, *Air Transportation*, s. 1195.

³³ Art. 5 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i 214 ze zm.); dalej: Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

³⁴ Definicja taka została opracowana przez Radę ICAO już w 1952 r., ale podkreślić należy, iż nie stanowi ona definicji wiążącej dla państw członkowskich ICAO, czyli sygnatariuszy Konwencji chicagowskiej. Szerzej na ten temat *I. Szymajda*, *Publicznoprawne zagadnienia*, s. 274.

³⁵ Art. 6 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

z Konwencją, zasada pokojowego załatwiania sporów oraz zasada nienaruszania swobody działania państw w razie wojny lub stanu wyjątkowego³⁶.

W części I znajdują się także m.in. postanowienia dotyczące statków powietrznych bez pilota, ustanawiania stref zakazanych, stosowania przepisów i reguł lotniczych, wszelkich formalności, wymogów technicznych dotyczących statków powietrznych oraz personelu lotniczego i jego licencji oraz świadectw³⁷.

Kolejne postanowienia poświęcone są międzynarodowym normom i zaleconym metodom postępowania, zgodnie z którymi państwa zobowiązują się „współpracować w celu zapewnienia najwyższego możliwego w praktyce ujednolinitania przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji w odniesieniu do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych we wszelkich przypadkach, w których takie ujednolinitanie może ułatwić i ulepszyć żeglugę powietrzną”³⁸.

Część II Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym poświęcona jest Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego jako organizacji, której podstawowym celem ma być „rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego”³⁹.

W części III Konwencja chicagowska zawiera postanowienia dotyczące międzynarodowego przewozu lotniczego, a w szczególności portów lotniczych i innych udogodnień dla żeglugi powietrznej oraz zasad wspólnej eksploatacji przewozu⁴⁰.

Ostatnia, IV część Konwencji to jej postanowienia końcowe, w tym zobowiązania dotyczące innych aktów międzynarodowego prawa lotniczego oraz porozumień niezgodnych z Konwencją, procedura załatwiania sporów i postępowania pojednawczego, zakres możliwych sankcji w stosunku do państw i linii lotniczych, a także regulacja statusu Konwencji w razie wojny i stanu wyjątkowego, tryb przyjęcia załączników do Konwencji, a na końcu postanowienia w sprawie ratyfikacji, przystąpienia, poprawek i wypowiedzenia Konwencji. Ostatni, 96 artykuł Konwencji zawiera definicje czterech określeń specyficznych dla jej tekstu⁴¹.

³⁶ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 48–53.

³⁷ Art. 8–36 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

³⁸ *Ibidem*, art. 37.

³⁹ *Ibidem*, art. 44.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 67–79.

⁴¹ *Ibidem*, art. 80–96.

W ostatnim paragrafie Konwencji znalazł się zapis o sporządzeniu jej tekstu w języku angielskim, a dalej także o autentyczności jej tekstu w językach: rosyjskim, francuskim i hiszpańskim. Teksty te miały zostać złożone do archiwum Rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki⁴².

Warto wspomnieć, że oryginalny tekst Konwencji zapisany był jedynie w języku angielskim, co wynikało z obciążenia wieloma zadaniami tak uczestników, jak i sekretariatu konferencji w Chicago. Dopiero wiele lat później, bo w 1968 r. uzgodniono teksty w języku hiszpańskim i francuskim, a z biegiem lat dodano także wersje w języku rosyjskim (1977 r.), arabskim (1995 r.) i wreszcie w języku chińskim (1998 r.)⁴³.

§ 3. Przekształcenie Tymczasowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (PICAO) w Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

Nowa Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym zastąpiła Konwencję paryską z 1919 r.⁴⁴ W konsekwencji, powołana w niej do życia Organizacja zastąpiła swoją poprzedniczkę – Międzynarodową Komisję Żeglugi Powietrznej (znaną jako CINA od skrótu jej francuskiej nazwy oficjalnej – *Commission Internationale de Navigation Aérienne*). Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego otrzymała znacznie bardziej rozbudowaną strukturę organizacyjną (CINA miała w zasadzie jeden organ główny oraz sze-

⁴² Podpisanie Konwencji: Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

⁴³ Zob. m.in.: G.F. Fitzgerald, The Development of the Authentic Trilingual Text of the Convention on International Civil Aviation, 64 AJIL No. 2 (Apr. 1970), s. 364–371; S. Talmon, The Recognition of the Chinese Government and the Convention on International Civil Aviation, Chinese Journal of International Law, vol. 8, No.1 (2009), s. 140. Podkreślić należy, że odpowiednie Protokoły nowelizujące Konwencję poprzez wprowadzenie poprawek dotyczących wersji językowych tak dla pięcioletniej Konwencji z 1995 r., jak i wersji sześcioletniej z 1998 r., do tej pory nie weszły w życie wobec braku odpowiedniej liczby ratyfikacji. Zob. Current lists of parties to multilateral air law treaties, dane z oficjalnej strony internetowej ICAO, <http://www.icao.int/secretariat/legal/Lists/Current%20lists%20of%20parties/AllItems.aspx>.

⁴⁴ Konwencja chicagowska zastąpiła także Konwencję hawańską w sprawie lotnictwa handlowego z 1928 r. Umawiające się państwa Konwencji chicagowskiej zobowiązały się niezwłocznie wypowiedzieć obie umowy. Zob. art. 80 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

reg powoływanych dodatkowo komitetów technicznych) oraz znacznie szerzy zakres funkcji, przejmując wszystkie przypisane CINA⁴⁵.

Zanim jednak Konwencja chicagowska uzyskała wymaganą liczbę ratyfikacji, na mocy Tymczasowego Układu o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym powołana została na okres przejściowy Tymczasowa⁴⁶ Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*Provisional International Civil Aviation Organization* – PICA O) o charakterze technicznym i doradczym. Miała ona umożliwić współpracę państw w dziedzinie międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Okres przejściowy wyznaczony został na 3 lata, a sama organizacja wyposażona została w osobowość prawną konieczną do realizacji swoich uprawnień na terytorium państw członkowskich⁴⁷.

Na strukturę organizacyjną PICA O składały się trzy organy główne, tj. Tymczasowe Zgromadzenie, Rada Tymczasowa i Sekretariat. Tymczasowe Zgromadzenie funkcjonowało na zasadzie równej reprezentacji wszystkich państw członkowskich, a każde państwo uprawnione było do jednego głosu w ramach Zgromadzenia. Do uprawnień i obowiązków Zgromadzenia należał m.in. wybór członków Tymczasowej Rady, a także analiza i podejmowanie działań w odniesieniu do raportów Rady, powoływanie do życia dodatkowych komisji i komitetów wspierających jej działanie, zatwierdzanie rocznego budżetu i określanie finansów Organizacji, prawo do zwrócenia się do Rady w każdej sprawie jaką Zgromadzenie uzna za stosowne, oddanie Radzie wszelkich uprawnień i władzy koniecznych do wykonywania obowiązków spoczywających na Organizacji i wreszcie uprawnienie do zajmowania się każdą kwestią w obszarze działalności PICA O, która nie została wyraźnie przypisana Radzie⁴⁸.

Rada Tymczasowa składać się miała z 21 państw członkowskich wybieranych na okres 2 lat przez Zgromadzenie na podstawie określonego w Układzie rozdzielnika uwzględniającego m.in. państwa o największym znaczeniu dla transportu lotniczego i czynnik geograficzny. Rada wybierała swojego Prze-

⁴⁵ Na temat CINA i jej wpływu na ówczesne międzynarodowe regulacje lotnicze zob. T. Hałewski, *Prawo lotnicze w zarysie (okres powojenny)*, Lwów 1937, s. 63–72. Szerzej na temat porównania CINA i ICAO zob. H.A. Colclaser, *The New International Civil Aviation Organization*, 31 Va. L. Rev. 457 (1944–1945), s. 458–475.

⁴⁶ Polski tekst Konwencji chicagowskiej używa terminu „Prowizoryczna Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego”. W niniejszej publikacji przyjmuje się termin obecny w literaturze przedmiotu: „Tymczasowa Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego” jako termin bardziej odpowiadający znaczeniu i funkcji PICA O.

⁴⁷ Art. I Sekcja 1–4 Układu Tymczasowego.

⁴⁸ Art. II Sekcja 1–2 Układu Tymczasowego.

wodniczącego bez prawa głosu, a decyzje zapadały większością głosów wszystkich członków Rady. Do uczestnictwa w obradach Rady uprawnieni byli także, bez prawa głosu, przedstawiciele państw spoza jej składu.

Do głównych uprawnień i obowiązków Rady należało: wykonywanie dyrektyw Zgromadzenia, sprawy pracownicze Organizacji, mianowanie Sekretarza Generalnego PICAQ, przygotowywanie projektu budżetu, przystępowanie do porozumień z innymi organizacjami międzynarodowymi, także za zgodą Zgromadzenia. Rada miała być łącznikiem z państwami członkowskimi uzyskując od nich niezbędne informacje i dane oraz rejestrując i utrzymując otwarte do wglądu wszelkie porozumienia dotyczące m.in. tras, służb i portów lotniczych. Ze swoich działań Rada składała coroczne sprawozdanie Zgromadzeniu. W przypadku nieporozumień między państwami członkowskimi oraz na wyraźną prośbę państw zaangażowanych w takie nieporozumienie Rada działać miała jako organ arbitrażowy pomocny w rozwiązywaniu sporów z zakresu międzynarodowego lotnictwa cywilnego⁴⁹.

Dodatkowo Układ upoważniał Radę do powoływania, a także nadzorowania i koordynacji prac organów wspierających koniecznych do wykonywania zadań powierzonych Organizacji, w tym trzech istotnych komitetów⁵⁰.

Komitet Transportu Lotniczego otrzymał, na mocy Układu, funkcje pozwalające na m.in. działalność ukierunkowaną na obserwację, badanie i określanie zapotrzebowania w sferze przewozu lotniczego, analizowanie informacji dotyczących subsydiów, opłat i kosztów operacji lotniczych, badanie każdej sprawy mającej wpływ na organizację i operacje międzynarodowych służb lotniczych, a także na opracowanie możliwych rozwiązań dla spornych kwestii pozostałych po obradach konferencji chicagowskiej⁵¹.

Zadaniem Komitetu Nawigacji Lotniczej było natomiast prowadzenie wszelkiej działalności związanej z opracowaniem standardów i procedur w zakresie m.in. licencjonowania personelu lotniczego, zasad żeglugi powietrznej, zasad rejestracji statków powietrznych i wszelkich innych dziedzin międzynarodowej żeglugi powietrznej, które złożyły się później na reguły zawarte w załącznikach do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Komitet ten był zresztą także upoważniony do kontynuacji przygotowań dokumen-

⁴⁹ Art. III, Sekcja 1–6 Układu Tymczasowego.

⁵⁰ Art. III, Sekcja 5 p. 5 i Sekcja 6 p. 3 Układu Tymczasowego.

⁵¹ Art. III, Sekcja 6, p. 3 (a) Układu Tymczasowego.

tów technicznych, zgodnie z rekomendacjami złożonymi podczas Konferencji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w Chicago⁵².

Komitet ds. Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym miał z kolei przypisaną lakoniczną funkcję kontynuacji badań nad konwencją o międzynarodowym lotnictwie cywilnym⁵³.

Administracją i zarządzaniem działalnością PICAO kierował powołany przez Radę i przed nią odpowiedzialny Sekretarz Generalny⁵⁴.

Finansowanie działalności Tymczasowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego rozłożone zostało między państwa członkowskie⁵⁵.

Z analizy podstawowych przepisów Układu Tymczasowego wynika, że PICAO, zgodnie z założeniami art. I, wyposażona została w kompetencje natury technicznej i doradczej⁵⁶.

Jak jednak pisał jednak sam Przewodniczący Rady, *Edward Warner*, chociaż Tymczasowa Rada PICAO nie była organem o pierwotnych uprawnieniach prawotwórczych czy sędowniczych, to od początku swojej działalności przyjęła na siebie zadania natury prawnej, do których w pierwszym roku działalności zaliczył: określenie warunków dotyczących składania do PICAO oraz dyspozycji porozumień międzynarodowych z zakresu lotnictwa cywilnego, opracowanie zasad i procedur dotyczących arbitrażu i działań pojednawczych między państwami członkowskimi, badanie i dalszy rozwój międzynarodowych konwencji dotyczących prawa lotniczego⁵⁷.

Ocena późniejsza dorobku PICAO zdecydowanie natomiast odmawia jej uprawnień prawotwórczych, czy nawet *quasi*-prawotwórczych jako nieuzasadnionych w kontekście uprawnień przypisanych Radzie Tymczasowej PICAO⁵⁸.

W praktyce, główne zadanie PICAO polegało na przygotowaniu państw członkowskich do przyjęcia i stosowania Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym oraz na dalszych pracach nad standardami i procedurami technicznymi, które przyjęte później, na zasadzie dobrej woli i wspólnego in-

⁵² Art. III, Sekcja 6, p. 3 (b) Układu Tymczasowego.

⁵³ Art. III, Sekcja 6, p. 3 (c) Układu Tymczasowego.

⁵⁴ Art. IV Układu Tymczasowego.

⁵⁵ Art. V Układu Tymczasowego.

⁵⁶ Tak też *R.I.R. Abeyratne*, Legal and Regulatory Issues of Computer Reservation Systems and Code Sharing Agreements in Air Transport, Forum for Air and Space Law, vol. 3, Frontiers (1995), s. 273–274.

⁵⁷ *E. Warner*, PICA and the development of air law, 14 J. Air L. & Com. 1 (1947), s. 1.

⁵⁸ *R.I.R. Abeyratne*, Law Making and Decision Making Powers of the ICAO Council – a Critical Analysis, 41 ZLW 387 (1992), s. 387.

teresu, przez państwa członkowskie, miały zagwarantować bezpieczne i spójne wykorzystywanie przestrzeni powietrznej.

Jedynie obrady Zgromadzenia Tymczasowego trwały od 21.5.1946 r. do 7.6.1946 r.⁵⁹. Zgromadzenie podjęło w zasadzie dwie istotne decyzje. Pierwsza dotyczyła wyboru miejsca stałej siedziby Tymczasowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, która stać się miała później siedzibą stałej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Druga decyzja dotyczyła obsadzenia 21 miejsca w składzie Rady Tymczasowej⁶⁰.

Nie udało się natomiast, podobnie jak podczas konferencji chicagowskiej, doprowadzić do wynegocjowania i podpisania wielostronnego porozumienia dotyczącego handlowych wolności lotniczych. Przygotowany na potrzeby obrad pierwszego Zgromadzenia Tymczasowego PICAO Projekt Międzynarodowego Porozumienia o Wolnościach Handlowych w Międzynarodowym Transporcie Lotniczym nie został ostatecznie nawet poddany głosowaniu. Zgromadzenie zdecydowało, że dalszymi pracami nad porozumieniem zajmie się Komitet Transportu Lotniczego, który efekty przedstawi na kolejnym posiedzeniu Zgromadzenia⁶¹.

Przyznać należy, że działalność PICAO, chociaż krótka (bo obejmująca okres niecałych 2 lat) i bez sukcesów w dziedzinie wolności handlowych, powinna być i jest oceniana bardzo pozytywnie. Na bazie wypracowanych przez nią procedur opierała się działalność późniejszych organów funkcjonującej do dzisiaj ICAO, a przygotowane przez jej komitety dokumenty dały solidne podstawy do przygotowania, także wykorzystywanych współcześnie załączników do Konwencji zawierających międzynarodowe normy i zalecone metody

⁵⁹ Uczestniczyły w nich delegacje 43 państw członkowskich oraz obserwatorzy z 10 państw nieczłonkowskich (m.in. Włoch, Kuby, Argentyny, Chile czy Iranu), a także obserwatorzy z międzynarodowych organizacji i stowarzyszeń lotniczych i innych takich jak Zrzeszenie Międzynarodowe Transportu Lotniczego (*International Air Transport Association* – IATA), Międzynarodowego Komitetu Technicznego Ekspertów Prawnych (*Comité International Technique d'Experts Juridiques Aériens* – CITEJA) czy Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). Pod koniec obrad dodano także nazwisko obserwatora z Polski. PICAO Journal of the First Interim Assembly, 18th Day of Assembly, Friday June 7, 1946, Editorial Office Room 121 Windsor Hotel, Montreal, s. 2–6.

⁶⁰ Miejsce to decyzją podjętą na Konferencji chicagowskiej pozostało wolne, z myślą o przystąpieniu do Konwencji i do Rady Związku Radzieckiego. Zgromadzenie Tymczasowe niewielką liczbą głosów zdecydowało o uzupełnieniu tego miejsca i wybrało Irlandię na dwudziestego pierwszego członka Rady. Związek Radziecki przystąpił do Konwencji i stał się członkiem ICAO ponad 20 lat później. *M. Milde, International Air*, s. 121.

⁶¹ *J.C. Cooper, The Proposed Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Civil Air Transport*, 14 *J. Air. L. & Com.* 125 (1947), s. 128; *P.P.C. Haanappel*, *Ratemaking in International Air Transport. A Legal Analysis of International Air Fares and Rates*, Springer 1978, s. 23.

postępowania (*international standards and recommended practices* – SARPs) w dziedzinie żeglugi powietrznej⁶².

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym weszła w życie 4.4.1947 r. i tym samym powołana do życia jej postanowieniami Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przejęła na stałe funkcjonowanie jako światowe forum współpracy w ramach wykonywania międzynarodowej żeglugi powietrznej.

Pierwsze Zgromadzenie ICAO zostało zwołane na 6 maja i obradowało do 27.5.1947 r. w Montrealu. Uczestniczyły w nim delegacje 47 państw członkowskich oraz obserwatorzy z siedmiu innych organizacji międzynarodowych.

Podczas obrad ustalono wstępne założenia na pierwsze lata działalności ICAO. Podjęto także (z przyczyn politycznych) decyzję o usunięciu Hiszpanii z listy członków, co pozwoliło na wejście w życie porozumienia z ONZ ustanawiającego ICAO organizacją wyspecjalizowaną. Po raz kolejny podjęto próbę przyjęcia międzynarodowej umowy o wolnościach handlowych, tym razem także nieskutecznie, chociaż już w drodze głosowania. W ramach rezolucji A1-38 przyjętej podczas Zgromadzenia powołano specjalną komisję, otwartą dla wszystkich państw członkowskich, której zadaniem było wypracowanie nowej umowy zawierającej przywileje lotnicze dla transportu cywilnego⁶³. Komisja ta zebrała się faktycznie w Genewie, w październiku 1947 r. Trzytygodniowe negocjacje zakończyły się jednak kolejnym niepowodzeniem. O ile wszystkie państwa uznawały potrzebę uchwalenia wielostronnej umowy w przedmiotowym zakresie, o tyle ich oczekiwania i możliwości kompromisu stały się, podobnie jak kilka lat wcześniej w Chicago, przeszkodą nie do pokonania⁶⁴.

Skutecznie natomiast, podczas pierwszego Zgromadzenia ICAO wybrano nową Radę składającą się z 21 państw członkowskich, która miała przejąć i kontynuować prace rozpoczęte pod auspicjami PICAO. Utrzymano także organizację Komitetu Transportu Lotniczego i Komitetu Nawigacji Lotniczej, otwartych dla innych państw⁶⁵.

⁶² M. Milde, *International Air*, s. 122; P.H. Sand, J.T. Lyon, G.N. Pratt, *An Historical Survey*, s. 131.

⁶³ ICAO Assembly Resolution A1-38: Development of a Multilateral Agreement on Commercial Rights in International Air Transport (1947).

⁶⁴ W. Wagner, *International Air*, s. 152–171.

⁶⁵ Rada zebrała się już 28 maja i na pierwszym posiedzeniu zajęła się sprawami czysto organizacyjnymi. Szerzej R.K. Waldo, *International: International Civil Aviation Organization (ICAO)*, 14 J. Air L. & Com. 378 (1947), s. 378–383.