



## ORGANIZACJA MIĘDZYNARODOWEGO LOTNICTWA CYWILNEGO I JEJ WPLYW NA FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ LOTNICTWA

prof. dr hab. Stanisław ZAJAS  
Akademia Obrony Narodowej

### Streszczenie

W artykule przedstawiono genezę, cele, zadania, działania oraz strukturę organizacyjną Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego<sup>1</sup>, największej i najbardziej znaczącej organizacji lotnictwa cywilnego o zasięgu globalnym. Na tym tle wskazano i wypuklono jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa cywilnego w wymiarze międzynarodowym. Szczególną uwagę zwrócono na działalność ICAO związaną z ustanawianiem i wdrażaniem międzynarodowych norm oraz zalecanych metod postępowania, które ujednolicają zasady funkcjonowania lotnictwa cywilnego, podnosząc bezpieczeństwo i efektywność jego wykorzystania.

**Słowa kluczowe:** Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, lotnictwo cywilne, konwencje lotnicze, funkcjonowanie i rozwój lotnictwa cywilnego

### Wstęp

Wraz z powstaniem lotnictwa pojawiła się potrzeba uregulowania zasad jego funkcjonowania i wykorzystania, szczególnie w układzie międzynarodowym. Wynikało to z faktu, że lotnictwo, wykonując swoje zadania w układzie międzynarodowym, przekracza granice, wlatując w przestrzeń powietrzną innego państwa lub państw. Rozwiązanie tych złożonych problemów było możliwe dzięki przyjęciu międzynarodowych konwencji lotniczych, na podstawie których państwa – sygnatariusze tych konwencji – zobowiązywały się do wspólnego przestrzegania reguł wynikających z tych konwencji. Funkcjonowanie transportu lotniczego od jego początków zależało głównie od czynników politycznych. Po zakończeniu pierwszej wojny światowej przyjęta została podczas konferencji w Paryżu (1919 r.) *konwencja urządzająca żeglugę powietrzną*, która zawierała szeroki i uzasadniony potrzebami zakres uregulowań prawnych działalności lotnictwa cywilnego w układzie międzynarodowym. Na mocy postanowień tej konwencji powołana została Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej, zadaniem której było przyjmowanie od państw

członkowskich wniosków w sprawie modyfikacji i zmian przepisów tego dokumentu oraz wprowadzanie zmian w załącznikach do konwencji. Z przyczyn politycznych działalność tej organizacji była jednak ograniczona.

Pod koniec drugiej wojny światowej na konferencji w Chicago (1944 r.) została przyjęta *konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*. Wraz z uzupełniającymi dokumentami jest ona podstawowym systemem prawa traktatowego, która normuje na płaszczyźnie wielonarodowej publiczno-prawne problemy międzynarodowej żeglugi powietrznej. Konwencja zastąpiła przyjęte wcześniej konwencje lotnicze, w tym konwencję paryską z 1919 r. Na mocy tej konwencji powołano Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, której przedmiotem działalności jest rozwijanie zasad i techniki międzynarodowej żeglugi powietrznej oraz popieranie jej rozwoju. Jest to najważniejsza organizacja lotnicza, która odgrywa dominującą rolę w obszarze żeglugi powietrznej. W związku z powyższym celem artykułu jest przedstawienie genezy tej organizacji, jej celów, zadań, działalności i struktury organizacyjnej w kontekście funkcjonowania i rozwoju międzynarodowego lotnictwa cywilnego.

<sup>1</sup> International Civil Aviation Organization – ICAO.

## Geneza Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

Początek XX wieku to okres powstania i rozwoju pierwszych konstrukcji lotniczych oraz ukształtowania się lotnictwa jako nowej dziedziny działalności ludzkiej w wymiarze powietrznym. W pierwszych latach rozwoju lotnictwa entuzjasci, a także pierwsi specjaliści lotniczy zdali sobie sprawę z tego, że skonstruowanie samolotu jest impulsem do poszukiwania możliwości jego zastosowania w wielu obszarach, do celów transportu powietrznego oraz komunikacji lotniczej, a także do celów militarnych. W latach tych postrzegano użycie samolotów w wymiarze krajowym. Zmiana takiego myślenia nastąpiła po wykonaniu w 1909 roku pierwszego międzynarodowego przelotu z Francji do Wielkiej Brytanii (przelot nad Kanałem La Manche) przez Francuza Luisa Bleriota. Fakt ten uzmysłowił zupełnie nowy wymiar wykorzystania lotnictwa w układzie międzynarodowym, który wymagał również ustalenia międzynarodowych uregulowań prawnych żeglugi powietrznej. Regulacja w tym zakresie stała się niezbędna do rozwoju transportu lotniczego i komunikacji lotniczej. Chodziło nie tylko o uregulowanie norm technicznych, znaków oraz sygnałów statków powietrznych, ale i o ustalenie właściciela przestrzeni powietrznej nad terytorium danego państwa<sup>2</sup>. Do wybuchu pierwszej wojny światowej problemy te nie zostały uregulowane poprzez przyjęcie międzynarodowych uregulowań prawnych w tym zakresie.

Postęp techniczny w lotnictwie osiągnięty podczas pierwszej wojny światowej, po zakończeniu działań wojennych ujawnił jednak zupełnie nowe problemy związane z funkcjonowaniem i dalszym rozwojem całej żeglugi powietrznej. Odnosiły się one w szczególności do zagadnień związanych z bezpieczeństwem oraz możliwością szybkiego lotniczego przewozu osób i transportowania towarów na duże odległości w układzie międzynarodowym.

Po klęsce Niemiec i państw z nimi sprzymierzonych, w listopadzie 1918 roku rozpoczął się półroczny okres, podczas którego obowiązywało zawieszenie broni. W tym czasie intensywnie zaczęła działać Komisja Pokojowa w Paryżu, której celem było przygotowanie traktatów pokojowych z Państwami Centralnymi. W lutym 1919 roku

utworzona została Komisja Aeronautyczna Konferencji Pokojowej w Paryżu. Głównym zadaniem Komisji było opracowanie konwencji międzynarodowej regulującej zagadnienia żeglugi powietrznej w wymiarze międzynarodowym. Konferencja zaowocowała sporządzeniem pierwszej światowej konwencji lotniczej nazwanej *Konwencją urządzającą żeglugę powietrzną*<sup>3</sup>, którą podpisało ostatecznie 26 z 32 mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych obecnych na Konferencji Pokojowej. Ostatecznie została ona ratyfikowana przez 38 państw, co na ówczesne czasy było dużym sukcesem.

Na mocy postanowień konwencji została powołana stała komisja międzynarodowa pod nazwą Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej<sup>4</sup> pod władzą Ligi Narodów, której przyznano następujące uprawnienia:

- przyjmowanie od każdego państwa członkowskiego wniosków w sprawie modyfikacji i zmian przepisów konwencji oraz powiadamianie o wprowadzonych zmianach;
- wprowadzanie poprawek do postanowień załączników;
- zbieranie i podawanie do wiadomości państw członkowskich wszelkich informacji z zakresu międzynarodowej żeglugi powietrznej, a także z dziedziny radiotelegrafii, meteorologii i medycyny;
- zabezpieczenie wydawania map lotniczych;
- wydawanie opinii w sprawach, z którymi państwa członkowskie mogłyby się zwrócić do Komisji<sup>5</sup>.

Lata dwudzieste przyniosły wiele zmian w układzie sił na europejskiej arenie międzynarodowej. Niemcy, ze względu na to, że państwa europejskie zainteresowane były ich przystąpieniem do Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej, wkrótce stały się również członkiem Ligi Narodów. Członkostwo w Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej warunkowane było bowiem wstąpieniem do Ligi Narodów. Odpowiedzią na ten krok było opuszczenie składu tychże organizacji przez niektóre z państw niegodzących się z decyzją dopuszczenia do nich Niemiec. Spowodowało to spadek znaczenia tej Komisji.

<sup>3</sup> Dz.U.29.6.54 z 1929 r.

<sup>4</sup> Commission Internationale de Navigation Aérienne – CINA.

<sup>5</sup> M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 9–10

<sup>2</sup> S. Zajas, *Polityka lotnicza*, AON, Warszawa 2013, s. 11.

II wojna światowa, która toczyła się głównie w Europie i Azji w latach 1939 – 1945, była okresem niezwyklego rozwoju lotnictwa wojskowego, które na frontach tej wojny odgrywało znaczącą rolę, będąc obok czołgów najbardziej efektywnym środkiem walki. Lotnictwo wojskowe osiągnęło niebywały poziom rozwoju technicznego. Wiele z tych rozwiązań mogło być wykorzystanych w nowoskonstruowanych samolotach lotnictwa cywilnego. Jednocześnie na kontynentach, gdzie toczyły się zmagania wojenne lotnictwo cywilne nie rozwijało się, gdyż wszystkie potrzeby w zakresie transportu powietrznego były ukierunkowane na realizację potrzeb wojennych. Następował jednak rozwój przewozów powietrznych, powstawały i rozwijały się lotnicze przedsiębiorstwa przewozowe w Ameryce Północnej oraz Ameryce Południowej. Szczególnie dynamiczny rozwój przewoźników lotniczych następował w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Meksyku<sup>6</sup>.

Sukcesy państw koalicji antyhitlerowskiej na frontach II wojny światowej (od 1943 r.) spowodowały wzrost zainteresowania polityków i kapitału amerykańskiego problemami międzynarodowej komunikacji lotniczej po zakończeniu wojny. Głównymi państwami, które uczestniczyły w dyskusjach nad powojennymi rozwiązaniami w zakresie komunikacji lotniczej były z jednej strony Stany Zjednoczone, a z drugiej Wielka Brytania i wspierająca ją Kanada. Prowadzone były także konsultacje z innymi państwami lub rządami emigracyjnymi sojuszników – ZSRR, Chinami, Belgią, Brazylią, Francją, Holandią i Polską. Szczególnie silnym impulsem do przyspieszenia prac nad ustaleniem rozwiązań w zakresie powojennego ładu i sposobu wykorzystania lotnictwa cywilnego, była udana inwazja wojsk sprzymierzonych w Normandii w 1944 r., która przybliżała koniec wojny.

W związku z tymi przewidywaniami Departament Stanu USA zaprosił państwa biorące udział w wojnie z Niemcami i Japonią oraz państwa neutralne do Chicago na obrady Międzynarodowej Konferencji Lotnictwa Cywilnego, której program przewidywał, iż jej celem będzie ustalenie powojennych rozwiązań w zakresie sieci linii lotniczych na świecie, podziału szlaków lotniczych pomiędzy krajami oraz opracowanie i przyjęcie nowej konwencji lotniczej obejmującej wszystkie kraje świata i zastępującej Konwencję Paryską z 1919 r.

Planowano również powołanie oraz wyposażenie w odpowiednie kompetencje międzynarodowej organizacji, która miała sprawować kontrolę nad całą światową komunikacją lotniczą. Zakładano, że nowa konwencja ma, nie naruszając zasad suwerenności państw nad ich przestrzenią powietrzną, zapewnić cywilnym statkom powietrznym państw - sygnatariuszy konwencji prawo do swobodnego przelotu nad ich terytorium oraz do lądowania na ich terytorium z przyczyn technicznych, np. dla zatankowania paliwa lub z powodu awarii. Zakładano również, że inne ustalenia dotyczące żeglugi powietrznej między państwami zostaną ustalone w umowach dwustronnych zainteresowanych rządów. Konferencja została przeprowadzona w Chicago w listopadzie 1944 r. i wzięli w nim udział przedstawiciele 52 państw, w tym przedstawiciel Polski. Ponieważ zgłoszono kilka projektów konwencji, w celu osiągnięcia kompromisu, zdecydowano o odrzuceniu wszystkich i postanowiono, aby nowa konwencja opierała się na zmienionych zapisach konwencji paryskiej z 1919 r.

Ostatecznie na Konferencji Chicagowskiej przyjęto *Akt końcowy*, sporządzony 7 grudnia 1944 roku, zawierający między innymi *konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*. Konwencja ta (nazywana potocznie konwencją chicagowską), wraz z uzupełniającymi ją dokumentami, jest podstawowym systemem prawa traktatowego, które normuje na płaszczyźnie wielostronnej publiczno-prawne problemy międzynarodowej żeglugi powietrznej. Konwencja (wraz z załącznikami o charakterze technicznym) zastąpiła przyjęte wcześniej konwencje lotnicze, czyli *konwencję paryską* z 1919 r., *konwencję madrycką (iberoamerykańską)* z 1926 r. oraz *konwencję hawańską (panamerykańską)* z 1928 r. Ustaliła ona zasady mające obowiązywać w całym lotnictwie światowym.

Na mocy postanowień konwencji chicagowskiej delegacje 26 państw 6 czerwca 1945 roku powołały Tymczasową Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (Provisional International Civil Aviation Organization - PICA0). Działalność tej organizacji skupiła się na utworzeniu komisji i komitetów oraz opracowaniu załączników do konwencji chicagowskiej. Pierwsze osiem załączników było gotowe do przyjęcia w maju 1946 roku podczas pierwszej sesji zgromadzenia PICA0. Umożliwiła ona międzynarodową współpracę w dziedzinie lotnictwa na najwyższym poziomie. Jako instytucja PICA0 funkcjonowało

<sup>6</sup> Ibidem, s. 18.

aż do momentu wejścia w życie konwencji, co nastąpiło 4 kwietnia 1947 r. W tym dniu, na wniosek 26 państw, przekształcono PICA0 w ICAO<sup>7</sup>. W październiku tego samego roku, na mocy porozumień zaaprobowanych przez Zgromadzenie ONZ, uzyskała ona status autonomicznej międzynarodowej organizacji wyspecjalizowanej Narodów Zjednoczonych.

W dniu swojego powstania Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, jako sukcesorka Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej, przejęła biura jej Sekretariatu, pozostając w nich do 1965 roku. Wraz z momentem jej powstania Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej (CINA) zakończyła swą wieloletnią działalność. Niewątpliwie wskazuje to na pewną ciągłość, chociażby organizacyjną, w działalności tychże dwóch instytucji<sup>8</sup>.

### **Cele, zadania i działalność Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego**

Cele i zadania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego obejmują szeroki zakres zagadnień dotyczących stanu, funkcjonowania i rozwoju międzynarodowego lotnictwa cywilnego. ICAO w sposób ciągły prowadzi badania i analizy w tym zakresie i realizuje cele założone w *konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* stosując odpowiednie dla danego okresu narzędzia. Od czasu powołania tej organizacji cele te, zarówno w odniesieniu do rozwoju lotnictwa cywilnego, jak i te, które są związane z działalnością ICAO, nie podlegały większym przeobrażeniom. Jednakże w wyniku zmian uwarunkowań politycznych, ekonomicznych oraz społecznych cele te były modyfikowane stosownie do nowych wymagań i potrzeb. Było to możliwe dzięki ustanowieniu wystarczająco elastycznych ram prawnych konwencji chicagowskiej umożliwiających takie kształtowanie działalności państw oraz samej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, aby zapewnić właściwe realizowanie

zadań w obszarze funkcjonowania i rozwoju lotnictwa cywilnego<sup>9</sup>.

*Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* zawiera zasady i regulacje prawne zapewniające bezpieczny, efektywny, uporządkowany i prawidłowy rozwój lotnictwa cywilnego. Założono w niej, że przyszły rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego powinien przyczynić się do stworzenia i utrzymania przyjaźni oraz zrozumienia między narodami świata, a wszelkie jego nadużycie może zagrozić bezpieczeństwu powszechnemu. Ustalono także, że konwencja wyraża zgodę państw sygnatariuszy na to, aby międzynarodowe służby transportu lotniczego były ustanawiane w sposób jednakowy w odniesieniu do jednakowych możliwości dla wszystkich i realizowane w sposób właściwy i ekonomiczny<sup>10</sup>. Założenia te stanowią podstawę merytoryczną pożądanego kształtu i kierunków rozwoju lotnictwa cywilnego w wymiarze międzynarodowym. Są również podstawą do działalności, powołanej na mocy jej zapisów Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Działalność ICAO reguluje część druga *konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* (art. 43–66). Jako globalna organizacja lotnicza odpowiada ona za opracowanie i wdrożenie uniwersalnych, międzynarodowych przepisów, które regulują bezpieczeństwo żeglugi powietrznej oraz w określonym zakresie kwestie ekonomii transportu lotniczego.

Przyjętą przez ICAO wizją jest „osiągnięcie zrównoważonego rozwoju globalnego systemu lotnictwa cywilnego.”<sup>11</sup> W celu osiągnięcia tej wizji realizowana jest misja, której istota sprowadza się do (...) *pełnienia roli światowego forum międzynarodowego lotnictwa cywilnego, opracowywanie międzynarodowych norm i praktyk w dziedzinie lotnictwa cywilnego, przeprowadzanie audytów nadzoru nad bezpieczeństwem i ochroną lotnictwa cywilnego w państwach członkowskich, wykonywanie badań i analiz, udzielanie pomocy i wspieranie sektora lotniczego poprzez podejmowanie wielu innych działań oraz współpracę zarówno*

<sup>7</sup> M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, op. cit., s. 20–21

<sup>8</sup> *History: Foundation of the International Civil Aviation Organization*, [http://www.icao.int/EURNAT/Pages/HISTORY/history\\_1944.aspx](http://www.icao.int/EURNAT/Pages/HISTORY/history_1944.aspx) (14.07.2015).

<sup>9</sup> I. Kilar, *Geneza i funkcjonowanie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 44–45.

<sup>10</sup> *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, Dz. U. 59.35.212 z późn. zm., wstęp.

<sup>11</sup> *Vision & Mission*, <http://www.icao.int/about-icao/Pages/vision-and-mission.aspx> (14.07.2015).



z państwami członkowskimi jak i zainteresowanymi organizacjami<sup>12</sup>.

Kluczowy z punktu widzenia funkcjonowania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego jest zapis artykułu 44 konwencji chicagowskiej, który określa, że celem i przedmiotem działalności ICAO jest *rozwijanie zasad i techniki żeglugi powietrznej oraz popieranie planowania i rozwoju międzynarodowego przewozu lotniczego w taki sposób, aby:*

- *zapewnić bezpieczny i prawidłowy rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego na całym świecie,*

- *popierać umiejętności konstruowania i eksploataowania statków powietrznych dla celów pokojowych,*

- *popierać rozwój dróg lotniczych, portów lotniczych i urzędów żeglugi powietrznej do użytku międzynarodowego lotnictwa cywilnego,*

- *zapewnić (...) bezpieczny, regularny, sprawny i ekonomiczny przewóz lotniczy,*

- *zapobiegać marnotrawstwu gospodarczemu spowodowanemu nieuczciwą konkurencją,*

- *zapewniać, by prawa umawiających się Państw były w pełni szanowane i aby każde umawiające się Państwo miało należytą możliwość eksploatacji międzynarodowych linii lotniczych,*

- *uniknąć czynienia dyskryminacji między Umawiającymi się Państwami,*

- *zwiększać bezpieczeństwo lotów w międzynarodowej żegludze powietrznej,*

- *popierać w ogóle rozwój międzynarodowej żeglugi powietrznej pod każdym względem*<sup>13</sup>.

Analiza powyższych zapisów dowodzi, że zadania ustanowione dla ICAO w konwencji oraz nadane jej kompetencje są bardzo szerokie i wpiśnięte w trzy zasadnicze obszary, którymi są:

- obszar zagadnień prawnych,
- obszar zagadnień technicznych,
- obszar zagadnień ekonomicznych<sup>14</sup>.

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego koncentruje swoją działalność na rozwoju techniki i organizacji międzynarodowego lotnictwa cywilnego w kontekście bezpieczeństwa i ochrony, nawigacji, meteorologii, łączności, zarządzania ruchem lotniczym, zagadnień prawnych,

infrastruktury i wyposażenia lotniskowego, ochrony środowiska, ułatwień, badania wypadków lotniczych i innych działań.

W obszarze zagadnień prawnych działania ICAO sprowadzają się do opracowywania nowych konwencji oraz zmian dokumentów prawnych aktualnie istniejących i przedkładanie ich do rozważenia i zatwierdzenia przez Zgromadzenie ICAO lub też w ramach odrębnych konferencji dyplomatycznych. Organizacja ta ustanawia i wdraża międzynarodowe normy oraz zalecane metody postępowania zawarte w dziewiętnastu załącznikach do *konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*. Wydaje także dokumenty o charakterze podręczników, wytycznych lub zbiorów najlepszych praktyk<sup>15</sup>.

W obszarze zagadnień technicznych działalność ICAO skupia się na wspieraniu konstruowania i eksploatacji statków powietrznych lotnictwa cywilnego dla celów pokojowych (art. 44 konwencji chicagowskiej<sup>16</sup>). Oznacza to opracowanie i wdrożenie wymagań i norm, które muszą spełniać statki powietrzne, aby mogły być dopuszczone do produkcji i eksploatacji. Ponadto ICAO określa też i nadzoruje wdrożenie międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania w obszarze zagadnień technicznych odnoszących się do technicznej infrastruktury zabezpieczającej działania lotnictwa cywilnego, czyli urzędów i systemów łączności, nawigacyjnych, zarządzania ruchem lotniczym oraz do portów lotniczych i wszelkiej innej infrastruktury lotniczej.

Problematyka zagadnień ekonomicznych nie doczekała się jednolitej i powszechnej regulacji prawnej w ramach ICAO, co wynika z restrytywnej polityki lotniczej prowadzonej przez wiele państw, mającej na celu regulowanie dostępu do przestrzeni powietrznych nad ich terytoriami oraz ochronę własnego lotnictwa cywilnego przed bezpośrednią konkurencją ze strony lotnictwa innych państw. Powoduje to, że transport lotniczy w skali globalnej jest w dużej mierze zdeintegrowany i regulowany bilateralnymi umowami między państwami. Stwarza to bariery dla rozwoju lotnictwa cywilnego, szczególnie w odniesieniu do transportu lotniczego w skali globalnej.

W związku z tymi uwarunkowaniami uprawnienia ICAO w zakresie regulacji kwestii ekono-

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op. cit., art. 44.

<sup>14</sup> I. Kilar, *Geneza funkcjonowanie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, op. cit., s. 32.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 33–34.

<sup>16</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op. cit.

micznych są znacznie ograniczone. Działalność w tym obszarze obejmuje prowadzenie badań i opracowywanie danych statystycznych oraz prognoz dotyczących funkcjonowania i rozwoju lotnictwa cywilnego, a także przygotowanie publikacji informacyjnych i instruktażowych, które są użyteczne dla państw członkowskich oraz przewoźników lotniczych w wypracowaniu kierunków realizowanej polityki lotniczej oraz rozwoju działalności lotnictwa cywilnego. W ramach tych wąskich kompetencji ICAO opracowuje kwestie ekonomiczno-prawne transportu lotniczego, a także dokonuje zmian w załącznikach do konwencji chicagowskiej. Zgodnie z zapisami artykułu 15 konwencji chicagowskiej<sup>17</sup> ICAO kieruje do państw członkowskich zalecenia dotyczące opłat za wykorzystanie portów lotniczych oraz opłat nawigacyjnych. Ponadto kieruje do państw członkowskich zalecenia dotyczące udogodnień (ułatwień) dla żeglugi powietrznej (art. 69)<sup>18</sup>. Zalecenia te obejmują działania polegające na podjęciu wszelkich możliwych środków, poprzez wydanie stosownych regulacji prawnych lub w inny sposób, w celu ułatwienia i przyspieszenia nawigacji lotniczej pomiędzy państwami oraz w celu zapobieżenia zbędnym opóźnieniom statków powietrznych, załóg, pasażerów oraz ładunków<sup>19</sup>.

Głównym obszarem działalności ICAO jest opracowywanie i wdrażanie międzynarodowych norm i zasad postępowania. Zgodnie z zapisami art. 37 państwa będące sygnatariuszami konwencji chicagowskiej zobowiązują się współpracować w celu zapewnienia najwyższego poziomu ujednoczenia przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji w odniesieniu do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych we wszystkich sytuacjach, w których takie ujednoczenie może ułatwić i usprawnić żeglugę powietrzną.

Konwencja chicagowska definiuje normy oraz zalecane metody i zasady postępowania przyjęte przez Radę ICAO. Określa się tam, że *norma to każdy wymóg dotyczący właściwości fizycznych, konfiguracji, materiału, osiągnięć, personelu lub procedury, których jednolite stosowanie jest uznane za konieczne dla bezpieczeństwa lub regular-*

*ności międzynarodowej nawigacji powietrznej i które państwa członkowskie przestrzegają będą zgodnie z konwencją; w przypadku niemożliwości zastosowania się, należy to obowiązkowo, zgodnie z artykułem 38, zgłosić Radzie*<sup>20</sup>. Natomiast jako zalecane metody i zasady postępowania określa się *każdą specyfikację dotyczącą właściwości fizycznych, konfiguracji, sprzętu, osiągnięć, personelu lub procedury, których jednolite stosowanie jest uznane za pożądane w interesie bezpieczeństwa, regularności lub skuteczności międzynarodowej żeglugi powietrznej, i które, państwa członkowskie będą się starały stosować zgodnie z Konwencją*<sup>21</sup>.

Różnice między normami a zalecanymi metodami postępowania są dosyć widoczne, ponieważ normy ustalone przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego mają charakter wiążący (obligatoryjny) dla państw będących członkami tej organizacji, natomiast zalecane metody postępowania są swego rodzaju wytycznymi co do postępowania i dążeń tych państw w obszarze szeroko rozumianej działalności lotnictwa cywilnego. Praktycznie *konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* na mocy artykułu 38 przewiduje możliwość wstrzymania się przez państwa członkowskie od wdrożenia międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania lub możliwość utrzymania przez państwa odchylenia od norm ustalonych przez ICAO. Zgodnie z zapisami tego artykułu w takiej sytuacji na państwa te nałożony jest obowiązek powiadomienia o tym fakcie Rady ICAO w ciągu sześćdziesięciu dni od daty przyjęcia zmian do norm międzynarodowych albo wskazanie jakie środki zamierza zastosować. W każdej takiej sytuacji Rada ICAO powiadamia wszystkie inne państwa o różnicach między jedną lub większą ilością cech normy międzynarodowej a krajową praktyką stosowaną w tym zakresie przez dane państwo<sup>22</sup>. W stosunku do państwa, które zgłosiło Radzie takie odchylenie od ustalonych norm, inne państwa mogą w zakresie lotów międzynarodowych wprowadzić ograniczenia co do personelu i urządzeń (sprzętu) nie odpowiadających ustalonym wymaganiom<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, zał. 1, Licencjonowanie personelu, s. viii.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op. cit., art. 38.

<sup>23</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 59.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> I. Kilar, *Geneza i funkcjonowanie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, op. cit., s. 34.

<sup>19</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, zał. 9, *Ułatwienia*, s. 1-4.

Organem ICAO odpowiedzialnym za opracowanie, przeglądy oraz uaktualnianie norm i zalecanych metod postępowania jest Komisja Żeglugi Powietrznej, która planuje, koordynuje i analizuje wszystkie działania tej organizacji w dziedzinie żeglugi powietrznej. W sposób szczególny zajmuje się opracowaniem i rozwojem standardów technicznych działalności lotnictwa cywilnego, co przejawia się uaktualnianiem istniejących i opracowywaniem nowych załączników do konwencji chicagowskiej.

Przyjęte przez Radę ICAO międzynarodowe normy i zasady postępowania wydawane są jako załączniki do *konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*. Aktualnie zostało opracowanych i wdrożonych dziewiętnaście takich załączników.

Problematyka zawarta w załącznikach do konwencji chicagowskiej była i jest stopniowo doskonalona, w razie zaistnienia nowych potrzeb lub pojawienia się nowych trendów w działalności lotnictwa cywilnego. Działalność ICAO w tym zakresie koncentruje się szczególnie na problematyce ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, bezpieczeństwa lotniczego, ochronie środowiska przed jego skażeniem w wyniku działalności lotniczej, ułatwieniach dla przewoźników i pasażerów, zapewnieniu odpowiedniej infrastruktury lotniczej, czy zarządzaniu ruchem lotniczym.

Troska o zapewnienie bezpieczeństwa pasażerom oraz wszystkim osobom zabezpieczających działalność lotnictwa cywilnego, a także rosnące zagrożenia bezpieczeństwa lotnictwa aktami bezprawnej przemocy spowodowała opracowanie i przyjęcie załącznika 17 do konwencji chicagowskiej, który zawiera normy i zalecane metody postępowania mające na celu ochronę międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed takimi działaniami. Ustalenia te były również bazą merytoryczną do opracowania kompleksowych materiałów pomocniczych, zawierających wytyczne w tym zakresie.

Współcześnie rośnie świadomość społeczeństw, że działalność ludzka w różnych sferach przynosi zagrożenia dla środowiska, które w wyniku jego skażenia i przeobrażenia przynosi zagrożenia dla organizmów żywych, w tym szczególnie dla człowieka. Dynamicznie rosnący ruch lotniczy oraz powszechne wykorzystanie do napędu statków powietrznych silników odrzutowych zwiększa

zagrożenie dla środowiska zarówno w wyniku skażenia powietrza oraz wód i gruntów, a także hałasu lotniczego. Podjęte przez ICAO działania pod koniec lat sześćdziesiątych miały na celu redukcję poziomu hałasu lotniczego. Opracowane międzynarodowe normy dotyczące hałasu generowanego przez statki powietrzne, zawarte w załączniku 16 do konwencji chicagowskiej<sup>24</sup> wymusiły skonstruowanie i wdrożenie do eksploatacji nowej generacji cichszych i bardziej ekonomicznych silników odrzutowych. Również badania prowadzone nad ustaleniem wpływu lotnictwa na zanieczyszczenia powietrza spowodowały opracowanie norm dotyczących kontroli emisji gazów i dymu w nowo produkowanych samolotach oraz kontroli zrzutu paliwa lotniczego w razie potrzeby niezwłocznego lądowania<sup>25</sup>.

Postanowienia konwencji chicagowskiej zakładają zasadniczą potrzebę usprawnienia i ułatwienia działalności transportu lotniczego, szczególnie w układzie międzynarodowym celem zapobiegania marnotrawstwu i zwiększenia efektywności. Działalność ta ukierunkowana jest na usuwanie przeszkód i barier utrudniających przemieszczanie się statków powietrznych w przestrzeniach powietrznych oraz swobodne i bez zbędnej zwłoki przemieszczanie się pasażerów, załóg, bagaży, towarów i ładunków oraz poczty pomiędzy państwami. Dzięki tym ułatwieniom skraca się czas podróży lotniczych, co jest szczególnie pożądane z punktu widzenia pasażerów i przewoźników lotniczych. Wychodząc z tych przesłanek Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego opracowała i wdrożyła kompleksowy program ułatwień, czyli szereg międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania zawartych w załączniku 9 do konwencji chicagowskiej, a także mających swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniach i rekomendacjach Rady ICAO. Działania te ukierunkowane są na wyeliminowanie zbędnych wymagań dokumentacyjnych oraz formalności, a także uproszczenie obsługi, przeładunków i procedur celnych. Wyraża się to w liberalizacji przepisów wizowych, procedur wjazdu na pobyt tymczasowy, opracowaniu dokumentów podróży odczytywanych automatycznie, przyśpieszeniu

<sup>24</sup> *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, zał. 16, *Ochrona środowiska*, tom 1, *Hałas statków powietrznych*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, tom 2, *Emisje z silników statków powietrznych*.

obsługi poprzez uproszczenie procedur odprawy ładunków, bagaży i poczty oraz wymagań dokumentacyjnych i kontrolno-rewizyjnych stosowanych w ruchu tranzytowym<sup>26</sup>.

Oprócz uproszczenia i redukcji niektórych formalności prawnych działalność ICAO ukierunkowana jest również na zapewnienie odpowiedniej infrastruktury lotniczej, czyli budynków terminali dworców lotniczych i innych obiektów portów lotniczych przeznaczonych do obsługi pasażerów i ich bagaży, a także ładunków towarowych i poczty oraz zapewnienie wszystkich związanych z nimi udogodnień i usług. Jednym z priorytetów jest spełnienie wymagań w zakresie ułatwień dla pasażerów niepełnosprawnych lub o ograniczonej możliwości poruszania się, czyli zapewnienie takich rozwiązań infrastrukturalnych i organizacyjnych (proceduralnych), aby pasażerowie ci mieli możliwość korzystania w pełni z międzynarodowych przewozów lotniczych i nie czuli się wykluczeni ze społeczeństwa.

*Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* nakłada na państwa członkowskie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego obowiązek zapewnienia wszelkich udogodnień w żegludze powietrznej, w tym poprzez zapewnienie urządzeń, infrastruktury (obiektów) i służb żeglugi powietrznej nad swoim terytorium. Udogodnienia te muszą być także zapewnione na trasach lotniczych nad obszarami morskimi oraz w regionach o nieokreślonym zwierzchnictwie.

ICAO, jako międzynarodowy organ współpracy społeczności międzynarodowej zamierza sprostać wyzwaniom XXI wieku wprowadzając niezbędne zmiany w zakresie funkcjonowania i rozwoju lotnictwa cywilnego. Zgodnie z opracowaną przez ICAO strategią<sup>27</sup>, celem organizacji na najbliższy okres będzie wsparcie działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa i ochrony oraz efektywności międzynarodowego lotnictwa cywilnego, a także promowanie zasad i postanowień konwencji chicagowskiej. W strategii tej zakłada się, że będzie to możliwe poprzez realizację wizji rozwoju międzynarodowego lotnictwa cywilnego na poziomie globalnym, regionalnym i krajowym. Opracowanie oraz wsparcie wdrażania międzyna-

rodowych norm i zalecanych metod postępowania w międzynarodowym lotnictwie cywilnym, zachęcanie do projektowania statków powietrznych, urządzeń oraz obiektów infrastruktury lotniczej charakteryzujących się większą efektywnością. Ponadto Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego zobowiązuje się do podejmowania wszelkich inicjatyw i działań, które będą miały na celu przeciwdziałanie dyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz optymalizację wykorzystania zasobów ludzkich, technicznych, infrastruktury oraz finansowych w lotnictwie cywilnym.

Działalność Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego ukierunkowana jest na rozwijanie globalnej sieci transportu lotniczego i wspieranie racjonalnych inicjatyw w tym zakresie w celu sprostania zmianom oraz wymaganiom związanych z dynamicznym i ciągłym rozwojem społecznym i gospodarczym. Generuje to wzrost potrzeb komunikacyjny wynikających z uwarunkowań i zależności ekonomicznych między krajami, rozwoju międzynarodowych korporacji oraz wymiany handlowej. Szczególnym wyzwaniem jest właściwe zaplanowanie i zarządzanie przepustowością przestrzeni powietrznej, gdyż według prognoz natężenie ruchu lotniczego ma się zwiększyć około dwukrotnie do 2030 roku. Zatem działania ICAO skupiają się i będą się skupiać na podejmowaniu wszelkich działań zapobiegających ewentualnym negatywnym skutkom tych uwarunkowań i zapobieganiu zbędnym, negatywnym oddziaływaniom na bezpieczeństwo międzynarodowego lotnictwa cywilnego, efektywność jego wykorzystania, wygodę oraz ochronę środowiska.

### **Struktura organizacyjna i funkcje głównych organów Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego**

Strukturę formalną Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego tworzą przedstawiciele i delegaci ze 191 państw, które są sygnatariuszami konwencji chicagowskiej. W skład struktury organizacyjnej ICAO wchodzi następujące organy i komórki organizacyjne:

- Zgromadzenie;
- Rada;
- Komisja Żeglugi Powietrznej;
- Komitety;

<sup>26</sup> *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, zał. 9, *Ułatwienia*, op. cit., s. 1-4.

<sup>27</sup> *Strategy guiding international Civil Aviation into the 21<sup>st</sup> century*, <http://www.icao.int/Documents/secretary-general/rpereira/strategy.pdf> (14.07.2015).



- Komitet Prawny;
- Komitet Finansowy;
- Komitet Transportu Lotniczego;
- Komitet ds. Wspierania Służb Żeglugi Powietrznej;
- Komitet ds. Ochrony Środowiska;
- Komitet Zapobiegania Aktom Bezprawnej Ingerencji,
- Komitet Współpracy Technicznej;
- Sekretariat, któremu podlegają:
- Biuro Administracyjne;
- Biuro Prawne;
- Biuro Żeglugi Powietrznej;
- Biuro Transportu Lotniczego;
- Biuro Współpracy Technicznej<sup>28</sup>.

W konwencji chicagowskiej wyróżnia się cztery stałe organy, którymi są – Zgromadzenie (zob. art. 48 i 49), Rada (zob. art. 48–49), Komisja Żeglugi Powietrznej (zob. art. 56 i 57) oraz sekretariat (zob. art. 58–60)<sup>29</sup>.

Zgromadzenie ICAO pełni głównie funkcję prawodawczą. Uczestniczą w nim przedstawiciele wszystkich państw członkowskich będących sygnatariuszami konwencji chicagowskiej (obecnie 191 państw). W posiedzeniach ICAO uczestniczą delegaci państw członkowskich, którzy mają jednako- we prawa reprezentowania swoich państw zgodnie z zasadą, iż każde państwo posiada jeden głos.

Zgodnie z zapisami art. 48 konwencji chicagowskiej<sup>30</sup> Zgromadzenie zbiera się co najmniej raz na trzy lata i jest zwoływane przez Radę ICAO w dogodnym czasie i miejscu. Natomiast zebrania nadzwyczajne Zgromadzenia mogą odbywać się w każdym czasie na wniosek Rady ICAO lub na wniosek co najmniej dziesięciu państw członkowskich skierowany do Sekretarza Generalnego. Delegaci reprezentujący jakiegokolwiek państwo mogą korzystać z pomocy doradców technicznych, którzy mogą brać udział w zebraniach, lecz nie posiadają prawa głosowania. Do podejmowania decyzji przez Zgromadzenie niezbędna jest większość, czyli udział ponad pięćdziesięciu procent państw członkowskich. Uchwały Zgromadzenia podejmowane są większością głosów, za wyjątkiem zapisów konwencji, które stanowią inaczej.

Zgromadzenie posiada szerokie uprawnienia i liczne obowiązki, do których należą<sup>31</sup>:

- wybór na każdym posiedzeniu przewodniczącego i innych urzędników;
- wybór tych państw członkowskich, które mają być reprezentowane w Radzie (zgodnie z postanowieniami rozdziału IX);
- rozpatrywanie sprawozdań Rady i podejmowanie stosownie do nich odpowiednich działań oraz decydowanie we wszelkich sprawach przedłożonych Zgromadzeniu przez Radę;
- ustalanie regulaminu zgromadzenia i powoływanie takich pomocniczych komisji, jakie Zgromadzenie uzna za konieczne lub pożądane;
- uchwalanie rocznych budżetów i decydowanie w sprawach finansowych ICAO (zgodnie z postanowieniami rozdziału XII);
- badanie wydatków i zatwierdzanie rachunków do zapłacenia przez ICAO;
- według uznania Zgromadzenia, przekazywanie Radzie, komisjom pomocniczym lub jakimkolwiek innym organom, wszelkich spraw należących do ich zakresów działania;
- udzielanie Radzie pełnomocnictw i uprawnień koniecznych lub pożądanych dla wykonywania przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego jej funkcji oraz odwoływanie lub zmiana w każdym czasie tych uprawnień;
- wykonywanie właściwych postanowień konwencji (rozdział XIII) dotyczących zawierania na mocy uchwał Zgromadzenia porozumień z innymi organizacjami w zakresie należących do ICAO kompetencji w zakresie spraw lotniczych;
- rozpatrywanie wniosków dotyczących wprowadzenia zmian lub poprawek do przepisów konwencji oraz w przypadku zatwierdzenia ich przez Zgromadzenie zalecenia ich wdrożenia przez państwa członkowskie (zgodnie z postanowieniami art. 94<sup>32</sup>);

<sup>31</sup> Ibidem, art. 49.

<sup>32</sup> Wszelkie poprawki do *konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* muszą być uchwalone większością dwóch trzecich głosów Zgromadzenia. Wchodzą one w życie w stosunku do Państw, które je ratyfikowały, po złożeniu ratyfikacji przez liczbę państw członkowskich określoną przez Zgromadzenie. Liczba ta nie może być mniejsza niż dwie trzecie ogólnej liczby państw członkowskich. Ponadto w sytuacji, kiedy Zgromadzenie uzna, że charakter określonej poprawki usprawiedliwia takie postępowanie, może ono w uchwale zalecającej poprawki postanowić, że każde państwo, które nie dokonało ratyfikacji danej poprawki w określonym terminie po jej wejściu w życie, przestaje wskutek tego być członkiem organizacji i stroną konwencji.

<sup>28</sup> S. Zajac, *Polityka lotnicza*, op. cit., s. 72.

<sup>29</sup> *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, op. cit.

<sup>30</sup> Ibidem.

– rozpatrywanie każdej sprawy należącej do zakresu działania Organizacji, a nie przekazanej wyraźnie Radzie.

Reasumując, Zgromadzenie ICAO ma na celu recenzowanie, opiniowanie i szczegółowe śledzenie prac organizacji w takich głównych obszarach jak prawny, ekonomiczno-gospodarczy, administracyjny czy techniczny. Najważniejszym uprawnieniem jest zatwierdzanie zmian w konwencji chicagowskiej, które następnie podlegają ratyfikacji przez państwa członkowskie.

Rada ICAO (The Assembly of ICAO) jest organem stałym, odpowiedzialnym przed Zgromadzeniem. Rada składa się z trzydziestu sześciu przedstawicieli państw członkowskich wybranych przez Zgromadzenie. Pierwszych wyborów dokonano na pierwszej sesji Zgromadzenia. Kolejne wybory odbywają się co trzy lata. Wybrani w ten sposób członkowie Rady sprawują swoje funkcje aż do najbliższych wyborów.

Wybierając członków Rady Zgromadzenie zapewnia odpowiednią reprezentację określonym państwom, a w tym:

– państwom, które odgrywają główną rolę w dziedzinie przewozów lotniczych;

– państwom nie reprezentowanym z innego tytułu, a mającym największy wkład w dostarczaniu udogodnień dla międzynarodowej cywilnej żeglugi powietrznej;

– państwom nie reprezentowanym z innego tytułu, a których wybór zapewnia reprezentowanie w Radzie wszystkich głównych rejonów geograficznych świata<sup>33</sup>.

Konwencja określa także, iż każde wakujące miejsce w Radzie powinno być obsadzone przez Zgromadzenie w możliwie krótkim czasie. W takiej sytuacji każde państwo wybrane w ten sposób członkiem Rady, otrzymuje mandat aż do czasu, kiedy miał wygasnąć mandat jego poprzednika. Stanowi także, iż żaden członek Rady ICAO w Radzie nie może być czynnie związany z działalnością międzynarodowego lotnictwa cywilnego ani finansowo zainteresowany taką służbą<sup>34</sup>.

Do zadań obligatoryjnych Rady ICAO należy<sup>35</sup>:

– przedkładanie Zgromadzeniu ICAO rocznych sprawozdań z działalności;

– wykonywanie dyrektyw Zgromadzenia i realizacja funkcji oraz obowiązków określonych w konwencji chicagowskiej;

– ustalanie własnej struktury organizacyjnej oraz przyjęcie regulaminu;

– wyznaczanie Komitetu Przewozu Lotniczego składającego się z przedstawicieli członków Rady oraz określenie jego obowiązków;

– powoływanie Komisji Żeglugi Powietrznej;

– zarządzanie finansami ICAO;

– ustalanie wysokości poborów przewodniczącego Rady;

– wyznaczanie Sekretarza Generalnego ICAO, który jest głównym urzędnikiem wykonawczym;

– wydawanie zarządzeń dotyczących powoływania innego potrzebnego personelu;

– zwracanie się o informacje dotyczące funkcjonowania i rozwoju międzynarodowej żeglugi powietrznej<sup>36</sup>;

– powiadamianie państw członkowskich o wszelkich naruszeniach konwencji chicagowskiej oraz o każdym uchybieniu w wykonywaniu zaleceń lub postanowień Rady;

– zawiadamianie Zgromadzenia o wszelkich naruszeniach konwencji w sytuacjach, gdy zainteresowane państwo członkowskie nie podjęło odpowiednich kroków naprawczych po zwróceniu uwagi na istnienie naruszenia przepisów konwencji lub załączników do niej;

– przyjmowanie międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania, zawartych w załącznikach do konwencji oraz powiadamianie wszystkich państw członkowskich o krokach podjętych w tym zakresie;

– rozważenie zaleceń Komisji Żeglugi Powietrznej dotyczących poprawek do załączników i podejmowanie decyzji zgodnie z postanowieniami konwencji;

– rozważenie każdej sprawy dotyczącej konwencji, przedłożonej Radzie przez którekolwiek państwo członkowskie.

Zgodnie ze swoimi uprawnieniami Rada wybiera przewodniczącego na okres trzech lat z prawem jego ponownego wyboru. Rada wybiera również spośród swoich członków jednego lub więcej wiceprzewodniczących. Przewodniczący nie musi być wybrany spośród członków rady. W sytuacji kiedy

<sup>33</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op. cit., art. 50.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op. cit., art. 54.

<sup>36</sup> Dotyczy to również informacji o kosztach eksploatacji i o subsydiach wypłacanych liniom lotniczym z funduszy publicznych, jak również zbieranie, analiza i ogłaszanie tych informacji.

jeden z członków Rady zostanie wybrany przewodniczącym, jego miejsce w Radzie staje się wakatem, który obsadza państwo, które dana osoba reprezentowała. Do obowiązków przewodniczącego należy zwoływanie zebrań Rady, Komitetu Przewozu Lotniczego i Komisji Żeglugi Powietrznej, reprezentowanie Rady oraz wykonywanie w imieniu Rady czynności przez nią zleconych.

Decyzje Rady podejmowane są w formie uchwał przez większość jej członków. Rada może upoważnić do załatwienia określonej sprawy komitet wyłoniony spośród jej członków. Każde zainteresowane państwo członkowskie ma możliwość odwołania się do Rady od postanowień każdego jej komitetu. Ponadto każde państwo członkowskie może brać udział bez prawa głosowania w rozpatrywaniu przez Radę lub przez jej komitety i komisje każdej sprawy dotyczącej bezpośrednio jego interesów. Konwencja określa również, że żaden z członków Rady nie może głosować przy rozpatrywaniu przez Radę sporu, w którym jest on stroną<sup>37</sup>.

Ważnym organem ICAO jest Komisja Żeglugi Powietrznej, która podlega Radzie i składa się z piętnastu członków powołanych przez Radę spośród osób zaproponowanych przez państwa członkowskie. Wymaga się, aby kandydaci posiadali odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w obszarze teorii i praktyki użycia lotnictwa. W tym celu Rada zwraca się do wszystkich państw członkowskich o przedstawienie spełniających te wymagania kandydatur. Rada powołuje też Przewodniczącego Komisji Żeglugi Powietrznej<sup>38</sup>.

Do obowiązków Komisji Żeglugi Powietrznej należy:

- rozpatrywanie zmian w zapisach załączników do konwencji chicagowskiej i rekomendowania Radzie ich przyjęcia;
- powoływanie podkomisji technicznych, w których może być reprezentowane każde państwo członkowskie, o ile sobie tego życzy;
- przedstawianie Radzie opinii co do zbierania i podawania do wiadomości państwom członkowskim wszelkich informacji, które Komisja uważa za potrzebne i pożyteczne dla rozwoju żeglugi powietrznej<sup>39</sup>.

Komitet Prawny przygotowuje projekty konwencji lotniczych i ich zmian oraz opinie dla Rady

w zakresie publicznego i prywatnego prawa lotniczego.

Komitet Finansowy zajmuje się sprawami finansowymi Organizacji, szczególnie finansowaniem różnorodnych projektów realizowanych w ramach ICAO.

Komitet Transportu Lotniczego będący organem doradczym Rady wykonuje określone przez nią zadania, które obejmują studia, badania i przedstawianie propozycji w zakresie zagadnień ekonomicznych transportu lotniczego.

Komitet ds. Wspierania Służb Żeglugi Powietrznej zajmuje się problemami wspólnego finansowania urządzeń i służb żeglugi powietrznej w rejonach wielkich mórz lub w regionach, gdzie więcej niż jedno państwo jest zobowiązane do świadczenia tych usług, np. w rejonie Północnego Atlantyku.

Komitet ds. Ochrony Środowiska wspomaga Radę w ustalaniu nowych wytycznych polityki w dziedzinie ochrony środowiska przed szkodliwymi wpływami transportu lotniczego na środowisko oraz w opracowywaniu nowych standardów dotyczących hałasu lotniczego i emisji silników lotniczych.

Komitet Zapobiegania Aktom Bezprawnej Ingerencji wspomaga Radę w opracowywaniu polityki w zakresie ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji, w tym przed aktami terroru oraz sposobów przeciwdziałania im poprzez opracowanie programów i przepisów w tym obszarze.

Komitet Współpracy Technicznej zajmuje się problemami pomocy technologicznej w dziedzinie lotnictwa cywilnego krajom rozwijającym się, ściśle współpracując z Programem Rozwoju Narodów Zjednoczonych (United Nations Development Program – UNDP).

Sekretariat wspomaga administracyjnie pracę organów ICAO. Pracownicy Sekretariatu stanowią stały personel Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, których głównym zadaniem jest zapewnienie pomocy administracyjnej wszystkim organom i jednostkom organizacyjnym działającym w ramach ICAO, a także przygotowanie i prowadzenie różnych spotkań, odbywających się w ramach tej organizacji. Składa się z pięciu głównych jednostek organizacyjnych: Biura Żeglugi Powietrznej, Biura Transportu Lotniczego, Biura Prawnego, Biura Współpracy Technicznej i Biura Administracyjnego. Sekretariatem kieruje Sekretarz Generalny powoływany przez Radę

<sup>37</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op. cit., art. 52–53.

<sup>38</sup> Ibidem, art. 56.

<sup>39</sup> Ibidem, art. 57.

ICAO. Do jego obowiązków należy kierowanie pracą tego organu, kierowanie podległymi jednostkami organizacyjnymi i zapewnienie zatrudnienia odpowiedniego, wyspecjalizowanego personelu. Pełni też funkcję swoistego Sekretarza Rady ICAO. Sekretarz Generalny wykonuje zadania powierzone mu przez Radę i sporządza dla niej okresowe sprawozdania z działalności i realizacji postawionych zadań.

Oprócz ujednoczenia przepisów i zagadnień funkcjonowania lotnictwa cywilnego w skali globalnej potrzebne jest uregulowanie niektórych zagadnień w tym obszarze na zasadzie regionalnej. Wynika to z faktu, że warunki działalności lotnictwa oraz wykonywania operacji lotniczych znacznie różnią się w poszczególnych regionach, np. w regionie Północnego Atlantyku przeważają długodystansowe loty, podczas gdy w Europie dominują operacje lotnicze średnio i krótkodystansowe, często tylko między dwoma punktami.

W celu ułatwienia planowania działalności lotnictwa cywilnego i zwiększenia możliwości lepszego dostosowania się do specyficznych warunków Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego podzieliła świat na dziewięć regionów geograficznych, w odniesieniu do których stosuje się podejście indywidualne podczas planowania zaopatrzenia w sprzęt oraz usługi lotnicze. Są to następujące regiony:

- NAM – North America – Ameryka Północna;
- CAR – Caribbean – Karaiby;
- SAM – South America – Ameryka Południowa;
- AFI – Africa – Afryka;
- NAT – North Atlantic – Północny Atlantyk;
- EUR – Europe – Europa;
- MID – Middle East – Środkowy Wschód;
- ASIA – Asia – Azja;
- PAC – Pacific – Pacyfik.

Każdy z dziewięciu regionów podlega pod określone Biuro Regionalne, a także posiada własne Grupy Planowania Żeglugi Powietrznej (*Air Navigation Planning Groups* - PIRGs)<sup>40</sup>. Grupy te organizują konferencje i spotkania podczas których ustalane są szczegółowe plany dotyczące udogodnień, usług i procedur odpowiednich dla danego regionu. Plany regionalne ustalają jakie są potrzebne lotnicze urządzenia nawigacyjne, jakiego rodzaju

usługi są wymagane oraz w jakich miejscach są one potrzebne, aby zapewnić właściwą dla danego regionu komunikację lotniczą, kontrolę ruchu lotniczego, system poszukiwania i ratownictwa lotniczego oraz zabezpieczenia meteorologicznego. Plany te są permanentnie weryfikowane i korygowane w zależności od zaistniałych potrzeb, uwarunkowanych rosnącym natężeniem ruchu lotniczego w określonych obszarach regionu oraz rozwojem technologicznym lotnictwa cywilnego.

Biura regionalne ICAO pełnią ważną rolę, gdyż są ośrodkami doradztwa i pomocy państwom członkowskim regionu w zakresie wdrażania międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania. Oferują one zainteresowanym państwom praktyczną pomoc, między innymi w formie regularnych wizyt członków ich personelu technicznego w państwach członkowskich, mających na celu przeprowadzenie audytów i sprawdzeń czy stosowane rozwiązania w zakresie funkcjonowania lotnictwa cywilnego są prawidłowe. Ponadto Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przydziela środki na prowadzenie długotrwałych misji doradczo-wykonawczych, których celem jest udzielanie pomocy w przewyższaniu lokalnych niedoborów i braków. Z upoważnienia ICAO problemy dotyczące określonych braków i niedoborów utrudniających działania określonego państwa są podejmowane z reguły przez biura regionalne, Sekretariat ICAO i rządy zainteresowanych państw. Możliwe jest w bardziej skomplikowanych przypadkach skierowanie ich do zbadania przez Komisję Żeglugi Powietrznej, lub nawet przez Radę ICAO. Do problemów z jakimi mogą borykać się państwa w poszczególnych regionach dotyczą głównie braku środków finansowych na urządzenia i usługi, braku odpowiednio wyszkolonego personelu oraz problemów administracyjnych lub organizacyjnych. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego zachęca rządy państw do uaktualniania oraz modernizacji swojego zaplecza lotnictwa cywilnego, w tym między innymi poprzez udzielanie pożyczek i kredytów inwestycyjnych. Może także wydawać instrukcje i inną dokumentację, które pomogą państwom w tworzeniu programów szkoleniowych dla personelu lotniczego oraz poprawić i utrzymać standardy techniczne<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Opracowano na podstawie:

– *General Responsibilities of each Regional Office*, <http://www.icao.int/secretariat/Pages/ro-responsibilities.aspx> (14.07.2015);

<sup>40</sup> *The European Air Navigation Planning Group*, <http://www.icao.int/EURNAT/News%20Archives/2012/20121206-EANPG%2040th%20year.pdf> (14.07.2015).



## Podsumowanie

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego została powołana na mocy *konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym* w kwietniu 1947 roku. Jest ona spadkobiercą i kontynuatorką działań funkcjonującej w okresie międzywojennym Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej oraz funkcjonującej w okresie przejściowym w latach 1945–1947 Tymczasowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Jest międzynarodową, wyspecjalizowaną i autonomiczną organizacją ONZ.

Cele, zadania i zakres działalności ICAO określa *konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego koncentruje swoją działalność na rozwoju techniki i organizacji międzynarodowego lotnictwa cywilnego w kontekście bezpieczeństwa i ochrony, zarządzania ruchem lotniczym, ochrony środowiska, ułatwień w funkcjonowaniu, meteorologii, nawigacji, infrastruktury i wyposażenia lotniskowego, prawa lotniczego i innych działań. Zakres działania ICAO obejmuje trzy grupy zadań obejmujących zagadnienia prawne, zagadnienia techniczne i zagadnienia ekonomiczne.

W obszarze zagadnień prawnych ICAO opracowuje nowe konwencje oraz zmiany do konwencji aktualnie funkcjonujących i przedkłada je do rozważenia i zatwierdzenia przez Zgromadzenie tej organizacji. Ponadto ustanawia i wdraża międzynarodowe normy oraz zalecane metody postępowania, wydawane w formie załączników do konwencji chicagowskiej, obejmujących wszystkie obszary działalności lotnictwa cywilnego. Wydaje też dokumenty o charakterze podręczników, wytycznych lub zbiorów dobrych praktyk. Jest to jeden z najważniejszych zakresów działalności ICAO.

W obszarze zagadnień technicznych działalność ICAO skupia się na wdrożeniu norm i wymagań, które muszą spełniać statki powietrzne aby mogły być dopuszczone do produkcji i eksploatacji. Określa też i nadzoruje wdrożenie międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania w obszarze zagadnień technicznych odnoszących się do lotniczej infrastruktury zabezpieczającej, czyli urządzeń i systemów łączności, nawigacyj-

nych, zarządzania ruchem lotniczym, portów lotniczych i wszelkiej innej infrastruktury lotniczej.

W zakresie zagadnień ekonomicznych możliwości regulacyjne ICAO są znacznie ograniczone, co wynika z restryktywnej polityki lotniczej prowadzonej przez rządy wielu państw, mającej na celu ograniczenie dostępu do przestrzeni powietrznej nad ich terytorium i ochronę własnego lotnictwa przed bezpośrednią konkurencją. Dlatego działalność w tym obszarze ogranicza się do prowadzenia badań, opracowania danych statystycznych oraz prognoz dotyczących funkcjonowania i rozwoju lotnictwa, a także przygotowanie publikacji informacyjnych i instruktażowych.

ICAO, zgodnie z przyjętą strategią, zamierza w XXI wieku wprowadzić niezbędne zmiany w zakresie funkcjonowania i rozwoju lotnictwa cywilnego. Priorytetowym celem działania będzie wsparcie działań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa i ochrony oraz efektywności wykorzystania międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Popierać będzie projektowanie statków powietrznych, urządzeń i infrastruktury lotniczej charakteryzujących się większą efektywnością oraz podejmować inicjatywy i działania mające na celu przeciwdziałanie wszelkiej dyskryminacji.

Właściwe funkcjonowanie ICAO zapewnia jej struktura organizacyjno-funkcjonalna obejmująca takie organy jak Zgromadzenie, w którym uczestniczą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, Rada, Komisja Żeglugi Powietrznej oraz Sekretariat, któremu podlega pięć biur. Ważną rolę odgrywa także siedem komitetów ICAO zajmujących się priorytetowymi obszarami merytorycznymi. Zakresy działania poszczególnych organów i komórek organizacyjnych są precyzyjnie określone i zapewniają właściwe i efektywne funkcjonowanie całej organizacji.

Reasumując, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego jest najważniejszym i globalnym filarem międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Jej priorytetem jest ustalanie i wdrażanie międzynarodowych norm i zalecanych metod postępowania w zakresie techniki i bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. Dzięki jej działalności lotnictwo stało się najbezpieczniejszym i jednym z najbardziej efektywnych środków transportu, a przewozy lotnicze stały się dostępne dla wielu obywateli świata.

- I. Kilar, *Geneza i funkcjonowanie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, op. cit., s. 41–42.

**Bibliografia**

- General Responsibilities of each Regional Office*, <http://www.icao.int/secretariat/Pages/ro-responsibilities.aspx>.
- History: Foundation of the International Civil Aviation Organization*, [http://www.paris.icao.int/history/main\\_history.htm](http://www.paris.icao.int/history/main_history.htm).
- Kilar I., *Geneza i funkcjonowanie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, Dz. U. 59.35.212 z późn. zm.
- Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną*, Dz.U.29.6.54 z 1929 r.
- Polkowska M., *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich zastosowanie – zarys problematyki*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- Strategy guiding international Civil Aviation into the 21<sup>st</sup> century*, [http://www.icao.int/Documents/strategic-objectives/sap1997\\_en.pdf](http://www.icao.int/Documents/strategic-objectives/sap1997_en.pdf)
- Vision & Mission*, <http://www.icao.int/about-icao/Pages/vision-and-mission.aspx>.
- The European Air Navigation Planning Group*, <http://www.paris.icao.int/news/20121206-eanpg54.htm>.
- Zajas S., *Polityka lotnicza*, AON, Warszawa 2013.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.