

Wprowadzenie

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego¹ (*International Civil Aviation Organization* – ICAO) oficjalnie rozpoczęła swoją działalność 4.4.1947 r., w następstwie przedłożenia dokumentów ratyfikacyjnych przez dwudzieste szóste państwo stające się stroną Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r. (Konwencji chicagowskiej), a zarazem – członkiem powołanej na jej mocy organizacji. W tym samym roku ICAO stała się także organizacją wyspecjalizowaną Organizacji Narodów Zjednoczonych.

W 2017 r. minęło zatem 70 lat od tamtych wydarzeń i ta dostojna rocznica stała się ważnym powodem przygotowania monografii poświęconej ICAO i obszarowi jej działalności, najistotniejszemu z punktu widzenia prawa międzynarodowego, szczególnie, że w świetle przeprowadzonych przez Autorkę badań wynika, że jest to pierwsze opracowanie kompleksowo poświęcone tej organizacji, przygotowane w języku polskim.

Zainteresowanie międzynarodowym prawem lotniczym towarzyszy Autorce niniejszej monografii w zasadzie od początku pracy naukowej i przez cały ten okres zagadnienia związane z funkcjonowaniem ICAO pojawiały się w podejmowanych tematach badawczych, powoli układając się w pomysł napisania pełnej monografii analizującej ICAO jako organizację międzynarodową, ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych instrumentów, jakimi są międzynarodowe normy i zalecane metody postępowania najczęściej określane skrótem SARPs (*standards and recommended practices*) wydawane w ramach organizacji.

W latach poprzedzających prace nad monografią oraz podczas prowadzenia nad nią badań, Autorka podejmowała niektóre zagadnienia dotyczące działalności ICAO we wcześniejszych publikacjach naukowych, przy czym zakres tych publikacji był nieco inny niż ten przyjęty w monografii. Opracowania częściowe podejmowanych wcześniej zagadnień stały się też motywacją do pogłębionych analiz i skutkowały podejmowaniem nowych wątków i problemów².

¹ Autorka posługuje się tłumaczeniem nazwy organizacji właściwym dla polskiej wersji Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. W opracowaniach doktrynalnych, szczególnie tych z początków funkcjonowania systemu Narodów Zjednoczonych pojawia się nazwa Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego. Zob. np. W. Morawiecki, Charakter prawny statutu organizacji wyspecjalizowanych Narodów Zjednoczonych, [w:] S. Hubert (red.), Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych, t. II. Organizacje wyspecjalizowane ONZ, Warszawa 1966, s. 13.

² Okoliczności powołania do życia ICAO opisane zostały w pracy: I. Kraśnicka, A Short Note on the Origins of the International Civil Aviation Organization on its 65th Anniversary, Miscel-

Książka ta głównym przedmiotem rozważań czyni unikalny obszar działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, którym jest przyjmowanie wydawanych w formie załączników do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym – międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania. Są to instrumenty, których zadaniem jest ujednolicenie reguł żeglugi powietrznej.

ICAO przyjmuje i wydaje oraz aktualizuje już wydane SARP's z wykorzystaniem międzynarodowej eksperckiej wiedzy i doświadczenia. W procedurę powstawania SARP's zaangażowane są odpowiednie organy organizacji. Instrumenty te są dla państw członkowskich ICAO specjalnego rodzaju wytycznymi określającymi zakres podstawowych wymagań, które właściwie przyjęte przyczyniają się do ujednolicenia reguł żeglugi powietrznej, a przez to, do wzrostu poziomu efektywności, bezpieczeństwa i ochrony działań lotnictwa cywilnego na świecie. W konsekwencji tak ustanowionej istoty ich funkcjonowania oraz w rezultacie pogłębionych badań nad stosowaną terminologią, SARP's zostały w tytule publikacji zbiorowo określone jako standardy żeglugi powietrznej.

W okresie 70 lat działalności ICAO powstało w sumie 19 załączników do Konwencji chicagowskiej zawierających normy i metody w kluczowych obszarach wykonywania międzynarodowej żeglugi powietrznej, takich jak: licencjonowanie personelu lotniczego, ruch lotniczy, mapy, meteorologia, statki powietrzne, łączność lotnicza, ułatwienia, wypadki i incydenty lotnicze, poszukiwania i ratownictwo, lotniska, ochrona środowiska, czy szeroko pojęte zagadnienia ochrony i bezpieczeństwa międzynarodowego lotnictwa cywilnego. W formie SARP's ICAO proponuje państwom członkowskim np. model szkolenia przyszłych pilotów, procedurę wydawania licencji lotniczych, system oznaczenia statków powietrznych, procedurę postępowania w razie wypadku czy incydentu lotniczego, system zabezpieczeń lotnisk, itp.

Jako konkretny przykład posłużyć mogą instrukcje bezpieczeństwa przekazywane pasażerom linii lotniczych przed startem samolotu. Pokaz zasad bezpieczeństwa przeprowadzany przez członków załogi lub w formie filmu instruktazowego zawiera m.in. informacje dotyczące ulokowania i użycia pasów bezpieczeństwa, kamizełek ratunkowych, a także procedur związanych z awaryjnym opuszczeniem pokładu. Niezależnie od tego, jaki przewoźnik obsługuje dany lot, skąd i dokąd leci, procedura wygląda bardzo podobnie przed każdym lotem i międzynarodowe ujednolicenie przekazu in-

lanea Historico-Iuridica 2012, t. 11. Ogólne rozważania o wyzwaniach stojących przed ICAO zawarte zostały w tekście *I. Kraśnicka*, International Civil Aviation Organization and Its Challenges on the 70th Anniversary of the Chicago Convention, [w:] *J. Nowakowska-Malusecka* (red.), *New Challenges for International Organizations*, Katowice 2016. Przykład praktycznego zastosowania standardów ICAO w polskim porządku prawnym i w prawie UE przedstawiony został w publikacji: *I. Kraśnicka*, English with flying colors: The aviation English and the International Civil Aviation Organization, *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric* 45 (58) (2016). System rozstrzygnięcia sporów w ramach ICAO opisany został z kolei, w: *I. Kraśnicka*, Rozstrzygnięcie sporów w międzynarodowym lotnictwie cywilnym: „ambitne marzenie” a rzeczywistość, [w:] *E. Cała-Wacinkiewicz* (red.), *Prawo międzynarodowe. Idee a rzeczywistość*, Warszawa 2019, s. 349–370.

formacji jest widoczne. Lista elementów takiego instruktażu znajduje się w załączniku Nr 6 do Konwencji chicagowskiej poświęconemu eksploatacji statków powietrznych³. Poszczególne państwa podejmują zaś odpowiednie działania, aby zawarte w załączniku normy i metody wprowadzić do przepisów wewnętrznych wiążących krajowych przewoźników lotniczych⁴. Zakres ujednolicenia zależy od powszechności uznania standardów ICAO w jej państwach członkowskich.

Źródłem trudności w określeniu charakteru prawnego SARPów jest brak przepisu Konwencji chicagowskiej, z którego wynikałoby jasno, że państwa członkowskie są zobligowane do wdrożenia wszystkich SARPów do swoich porządków prawnych. Nałożony jest na nie jednak obowiązek notyfikacji do ICAO odchyień od międzynarodowych norm (i tylko norm, zalecane metody pozostają poza tym obowiązkiem), czyli niezastosowania się do zawartych w nich wytycznych lub podjęcia działań odmiennych od tych proponowanych przez Organizację.

Głównym celem prezentowanej pracy jest poddanie międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania badaniom ukazującym ich genezę, istotę, podział oraz procedury uchwalania, a także podjęcie próby określenia charakteru prawnego tych szczególnych instrumentów wydawanych przez ICAO od początku jej działalności.

Szczególnie motywujący dla podjęcia badań nad prezentowaną problematyką, stał się dostęp do znacznej części wyników prowadzonych programów audytowych szacujących poziom implementacji SARPów w porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich ICAO (dane te zbierane są dopiero od dekady).

Istotne wydaje się zatem ustalenie czy kluczowe zadanie SARPów, jakim jest, zgodnie z art. 37 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, ujednolicenie przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji, tak aby ułatwić i ulepszyć żeglugę powietrzną na świecie, jest rzeczywiście realizowane.

Dla realizacji głównego celu pracy konieczne staje się uprzednie zbadanie specyfiki Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej uprawnień do wydawania SARPów. Celem wprowadzającym jest zatem analiza ICAO jako organizacji wyspecjalizowanej ONZ w zakresie okoliczności i przyczyn jej powstawania, a także jej założeń, struktury i miejsca w systemie Narodów Zjednoczonych oraz zakresu podmiotowości i funkcji. Będzie to jednocześnie pierwsza próba pogłębionej analizy ICAO jako organizacji międzynarodowej podjęta w literaturze polskiej.

³ Załącznik Nr 6 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, Eksploatacja statków powietrznych, ICAO, cz. I (2010), Rozdział 4 (Użytkowanie w locie), Nr 2 – Certyfikacja i nadzór operatora, p. 4.2.12.

⁴ W Polsce jest to przepis „Instrukcje bezpieczeństwa dla pasażerów” zawarty w: JAR-OPS 1.285, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 5.11.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych (Dz.U. Nr 262, poz. 2609). W Stanach Zjednoczonych jest to przepis „Briefing passengers before flight” zawarty w Federal Aviation Regulations, 14 CFR § 135.117. W Australii natomiast jest to przepis „Briefing passengers” zawarty w Civil Aviation Order Sec. 20.11, p. 14 (2009).

Teza główna pracy stanowi, że międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania są wytycznymi przyjmowanymi przez ICAO w celu ujednoczenia reguł międzynarodowej żeglugi powietrznej, przez co prowadzą do rozwoju jej zasad i techniki, czyli do osiągnięcia jednego z głównych celów samej Organizacji. SARPś stają się instrumentami wykonywania funkcji regulacyjnej ICAO o specyficznym charakterze pozwalającym na szerokie ich zastosowanie w państwach członkowskich, pomimo braku zobowiązania międzynarodowego w tym zakresie.

W konsekwencji tak postawionej tezy głównej, podjęte zostaną następujące problemy badawcze:

- 1) wyodrębnienie mechanizmów wykonywania funkcji regulacyjnej przez ICAO w formie przyjmowania międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania, z uwzględnieniem uprawnień Rady, zróżnicowanego zakresu obowiązków państw na mocy Konwencji, a także rozróżnienia norm i metod oraz specyfiki terminologicznej w badanym obszarze, kluczowej dla potraktowania SARPś jako standardów żeglugi powietrznej;
- 2) ustalenie procesu powstawania międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zgłaszania odchyłeń od SARPś, a w konsekwencji próba uchwycenia charakteru prawnego tych instrumentów;
- 3) określenie sposobów i skutków implementacji SARPś w porządkach prawnych państw członkowskich ICAO;
- 4) ustalenie przyczyn, podstaw prawnych, procedur oraz wyników programów audytowych poziomu implementacji SARPś przeprowadzonych przez ICAO w państwach członkowskich w ramach wykonywania przez organizację funkcji kontrolnej.

Dla realizacji celu wprowadzającego postawiona zostaje natomiast teza pomocnicza skoncentrowana na samej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Teza ta stanowi, że ICAO jest jedną z organizacji wyspecjalizowanych ONZ, ale jej wyjątkowość polega na tym, że uprawnienia w sferze wykonywania funkcji regulacyjnej wobec państw członkowskich (możliwość przyjmowania SARPś) przełożyły się na stworzenie dwóch silnych mechanizmów (programów audytowych) pozwalających na wykonywanie przez organizację funkcji kontrolnej.

Do wykazania tezy pomocniczej służyć będą następujące problemy badawcze:

- 1) określenie roli i miejsca organizacji wyspecjalizowanych w systemie Narodów Zjednoczonych, z uwzględnieniem relacji tych organizacji z ONZ i jej organami, a także zakresu immunitetów i przywilejów tych organizacji;
- 2) wskazanie okoliczności oraz genezy podstaw prawnych dla powstania organizacji lotnictwa cywilnego po II wojnie światowej, a także ewolucji jej charakteru prawnego i przekształcenia Tymczasowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, a następnie wyodrębnienie celów ICAO;

- 3) zbadanie podstawy prawnej ICAO jako organizacji wyspecjalizowanej ONZ na tle innych organizacji tego typu oraz relacji ICAO z ONZ i innymi organizacjami wyspecjalizowanymi;
- 4) zbadanie struktury organizacyjnej ICAO ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji organów zaangażowanych w tworzenie SARPów;
- 5) zbadanie zakresu podmiotowości i specyfiki funkcji regulacyjnych, kontrolnych i operacyjnych ICAO;
- 6) przedstawienie charakterystycznego dla ICAO systemu rozstrzygania sporów międzynarodowych wynikłych ze stosowania tak Konwencji, jak i załączników zawierających SARPów, na tle systemów rozstrzygania sporów przyjętych w innych organizacjach wyspecjalizowanych.

Charakterystyka Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego jako organizacji międzynarodowej i wyspecjalizowanej organizacji ONZ, podstawy i uprawnienia do tworzenia SARPów, ich problematyczna konstrukcja prawna zawarta w Konwencji, specyfika załączników do Konwencji (nieposiadających tego samego statusu co sama Konwencja) oraz praktyka państw w tym zakresie stanowią ciekawy obszar badawczy, szczególnie w kontekście nieprzerwanego, dynamicznego rozwoju wykorzystywania przestrzeni powietrznej w skali globalnej.

W rezultacie tak określonych celów i postawionych tez, publikacja składa się z dwóch części.

Część I – ukierunkowana na cel wprowadzający – dotyczy Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i zawiera sześć rozdziałów poświęconych zagadnieniom odpowiadającym problemom badawczym.

Rozdział I poświęcony jest problematyce organizacji wyspecjalizowanych działających w systemie Narodów Zjednoczonych. Wskazane są cechy charakterystyczne tych organizacji i ich relacje z organem ONZ odpowiedzialnym za nadzorowanie ich prac. Analiza porozumień formalnych ustalających zakres owych relacji pozwala na podkreślenie roli koordynacyjnej ONZ wobec organizacji wyspecjalizowanych. Ten rozdział zamykają rozważania dotyczące immunitetów i przywilejów organizacji wyspecjalizowanych.

Rozdział II skupia się na okolicznościach powstania i początkach funkcjonowania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. W rozdziale tym pojawia się zatem rys historyczny, w którym omówiono przyczyny, etapy i pokonywane problemy prowadzące do powstania ICAO w jej obecnym kształcie. Dokładnej analizie poddano organizację i przebieg międzynarodowej konferencji lotnictwa cywilnego zorganizowanej w Chicago w 1944 r. oraz jej kluczowych rezultatów, przede wszystkim w postaci otwartej do podpisu Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, regulującej zasady dostępu do przestrzeni powietrznej między jej sygnatariuszami oraz powołującej do życia Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. W tym rozdziale opisano też dwuletni okres działalności Tymczasowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (PICAO), który poprzedzał oficjalne rozpoczęcie działalności przez ICAO oraz zagadnienia związane z ustanowieniem siedziby głównej i biur regionalnych

Organizacji. Wreszcie wskazano i przeanalizowano cele, dla których ICAO została powołana do życia.

Rozdział III umiejscawia Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w systemie Narodów Zjednoczonych. Punktem wyjścia jest analiza Układu ustanawiającego ICAO organizacją wyspecjalizowaną ONZ. Istotnym problemem jest też rodzaj i zasięg członkostwa Organizacji. Dalej omówione zostały relacje ICAO z organami głównymi ONZ oraz z innymi organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ, a także, ze względu na ścisłą współpracę – relacje ICAO z WTO.

Rozdział IV zawiera kompleksową analizę struktury organizacyjnej ICAO w podziale na jej główne organy, czyli Zgromadzenie i Radę oraz organy powołane na mocy uprawnień Rady, czyli Komitet Przewozu Lotniczego, Komisję Żeglugi Powietrznej, stałe komitety Rady, a także Sekretarza Generalnego, Sekretariat i Komitet Prawny. Obok składu i kompetencji każdego z organów krótko wskazano na praktyczne obszary ich działalności (ze szczególnym uwzględnieniem ich zaangażowania w powstawanie SARPów), co pozwala na zobrazowanie rzeczywistego zakresu działań całej Organizacji.

Rozdział V podejmuje dwa kluczowe zagadnienia charakteryzujące ICAO jako organizację wyspecjalizowaną. Pierwsze zagadnienie to zakres podmiotowości organizacji – tak podmiotowości prawnomiędzynarodowej (ustalony poprzez zbadanie podstawowych atrybutów podmiotowości jakie przypisywane są organizacjom w prawie międzynarodowym), jak i podmiotowości w prawie krajowym państw członkowskich (potwierdzonej w kilku aktach prawnych). Drugie zagadnienie to funkcje ICAO opisane w ujęciu tradycyjnym dla polskiej literatury przedmiotu, czyli w podziale na funkcje regulacyjne, kontrolne i operacyjne.

W rozdziale VI zawarte są rozważania poświęcone systemowi rozstrzygania sporów w ramach ICAO. Konwencja chicagowska przewidziała w tym zakresie specjalną, nowatorską ówczesnie procedurę łączącą w sumie trzy metody: negocjacje państw, decyzyjną rolę Rady i jej funkcję sędowniczą oraz arbitraż międzynarodowy.

Część II publikacji koncentruje się na międzynarodowych normach i zaleconych metodach postępowania jako standardach żeglugi powietrznej, wydawanych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i zawartych w załącznikach do Konwencji chicagowskiej, a służących ujednocnieniu reguł wykonywania tej żeglugi.

W rozdziale otwierającym tę część (Rozdział I) omówione zostały problemy istotne dla wykazania, że przyjmowanie standardów żeglugi powietrznej jest mechanizmem wykonywania funkcji regulacyjnej przez ICAO. W pierwszej kolejności przeanalizowane zostały uprawnienia Rady do realizacji tej funkcji wobec państw członkowskich. Dla pełnego wyjaśnienia istoty SARPów w przyjętej w 1944 r. Konwencji chicagowskiej krótko opisano genezę pomysłu standaryzacji mającego swoje źródło w postanowieniach Konwencji paryskiej z 1919 r. Dalej konieczne było wskazanie na zróżnicowany zakres zobowiązań państw wynikających z przepisów Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, a zaraz po tym – na cel i zakres SARPów w świetle tych przepisów. W tym rozdziale dokonano także rozróżnienia międzynarodowych norm i zale-

conych metod postępowania oraz zawarto kluczowe dla całej pracy wyjaśnienia terminologiczne⁵.

Zadaniem rozdziału II w tej części jest ukazanie procesu tworzenia (opracowywania i formalnego przyjmowania) SARPs ze szczególnym uwzględnieniem możliwości niezastosowania się do przyjętych standardów. Tutaj też opisany został zakres tematyczny wszystkich załączników, podano przykłady norm i metod, a także wskazano krótko na inne instrumenty ujednolicania reguł żeglugi powietrznej przyjmowane przez ICAO i stanowiące uzupełnienie wobec SARPs. Kluczowym problemem w tym rozdziale jest próba odpowiedzi na pytanie o charakter prawny (moc wiążącą) standardów żeglugi powietrznej.

Rozdział III podejmuje problematykę istotną z punktu widzenia praktyki, czyli problematykę implementacji międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania w porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Nie ulega bowiem wątpliwości fakt, że implementacja musi nastąpić, gdyż SARPs nie posiadają cech pozwalających na uznanie ich bezpośredniego stosowania i mocy obowiązującej w państwach członkowskich ICAO. Tytułem przykładu pokazane są modele implementacji w kilku państwach (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Chiny), ze szczególnym uwzględnieniem praktyki polskiej. Istotne wydaje się także zbadanie relacji SARP do prawa Unii Europejskiej i ich przełożenia na wydawane przez UE rozporządzenia i dyrektywy w obszarze kompetencji obejmujących lotnictwo cywilne. Opisane są tu również programy opracowane w ostatnich latach przez ICAO mające zachęcać i wspierać państwa w najbardziej efektywnym wdrażaniu norm i metod do krajowych porządków prawnych.

Rozdział IV poświęcony jest programom audytowym Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, która przez kilkadziesiąt lat wzywała i zachęcała państwa członkowskie do przyjmowania SARP po to, by ujednolicone reguły służyły wszystkim. Jednak dopiero dekadę temu podjęto działania zmierzające do faktycznego sprawdzenia poziomu implementacji SARP w dwóch najważniejszych obszarach – bezpie-

⁵ Polskie tłumaczenie terminu „*international standards and recommended practices*” użyte w Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym opublikowanej w Dzienniku Ustaw brzmi: „międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania”. W polskiej literaturze przedmiotu spotyka się jednak różnorodną terminologię. Obok wykorzystywania tłumaczenia z polskiej wersji Konwencji stosowane są także tłumaczenia bezpośrednie, literalne z języka angielskiego (międzynarodowe standardy i rekomendowane praktyki), połączenia obu wersji (międzynarodowe normy i rekomendowane praktyki) lub tłumaczenia funkcjonalne wykorzystujące inne terminy (międzynarodowe wzory i zalecone metody), jako najbardziej odpowiadające istocie tych specyficznych instrumentów. Jednocześnie, jak wskazano w analizie, polscy Autorzy używają także angielskiego skrótu SARP. W prezentowanej publikacji Autorka posługuje się tłumaczeniem przyjętym w polskiej wersji Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania) uznając je jako obowiązujące. Jednocześnie przyjmuje, że międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania można wspólnie określić mianem standardów żeglugi powietrznej.

czeństwa i ochrony lotnictwa cywilnego. Przyczyny konieczności opracowania takich programów oraz same programy audytowe ICAO omówione są w następstwie opisu pierwszych działań monitorujących podjętych indywidualnie przez Stany Zjednoczone. Dalej, krótko i tytułem porównania, przedstawione są mechanizmy audytowe innych organizacji międzynarodowych w zakresie ich standardów lotniczych oraz działania własne państw kontrolujące implementację SARPs.

Obok motywów przedstawionych na początku, argumentem za podjęciem badań nad Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i standardów żeglugi powietrznej wydawanych w ramach jej działalności jest także analiza literatury przedmiotu, a w konsekwencji uzasadnienie dla przygotowania monografii poświęconej badanemu tematowi w języku polskim.

W języku angielskim, będącym nie tylko oryginalnym językiem negocjacji i tekstu Konwencji z 1944 r., ale także językiem, który stał się naturalnie *lingua franca* międzynarodowego lotnictwa, istnieją opracowania monograficzne poświęcone ICAO. Wymienić należy przede wszystkim publikację dedykowaną genezie Organizacji autorstwa *David MacKenzie* zatytułowaną „ICAO: The History of the International Civil Aviation Organization” i wydaną w 2010 r., a także pozycję *Ludwiga Webera* „International Civil Aviation Organization. An Introduction” z 2007 r. oraz *Michaela Milde* „International Air Law and ICAO” z 2008 r. *Ruwantissa Abeyratne* jest z kolei autorem jedyne komentarza do Konwencji chicagowskiej z 1944 r., w której powołano do życia ICAO – „Convention on International Civil Aviation. A Commentary” wydanego dopiero w 2016 r.

Specyfice międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania zawartych w załącznikach do Konwencji chicagowskiej poświęcona jest natomiast w zasadniczej części monografia autorstwa *Thomasa Buergenthala* „Law-Making in the International Civil Aviation” z 1969 r. Próba oceny charakteru prawnego tych instrumentów podejmowana jest przez autorów zagranicznych (w tym wyżej wymienionych oraz innych, na przykład *Bina Chenga*, *Paula Dempsey*, *Jiefanga Huanga*, *Nicolasa Matte*) w artykułach naukowych publikowanych w zasadzie od początku istnienia ICAO do dnia dzisiejszego.

Co ciekawe, większość z autorów specjalizujących się w tej dziedzinie to eksperci związani z Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego⁶. Zdecydowana większość z nich także była lub jest związana z Instytutem Prawa Lotniczego i Kosmicznego na Uniwersytecie McGill, usytuowanym zresztą niedaleko budynku siedziby głównej ICAO w Montrealu⁷.

W literaturze polskiej Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego jest przedmiotem podstawowej analizy w opracowaniach dotyczących organizacji mię-

⁶ Na przykład *Michael Milde* był dyrektorem Biura Prawnego ICAO, *R. Abeyratne* pracował w sumie 23 lata w Organizacji (w Biurze Traktatowym i w Biurze Transportu Lotniczego).

⁷ Na przykład *Paul Dempsey* jest od 2002 r. Dyrektorem Instytutu, a *Michael Milde* pełnił tę funkcję w latach 1989–1998.

dzynarodowych w ogóle (wymienić tu można pozycje: *Jerzy Menkes, Andrzej Wasilkowski*, „Organizacje międzynarodowe. Prawo Instytucjonalne” z 2017 r. oraz *Ewa Latoszek, Magdalena Proczek*, „Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie” z 2006 r.) lub jako element opracowań dotyczących generalnie prawa lotniczego, w tym w najważniejszej współcześnie monografii w tym obszarze autorstwa *Marka Żylicza* pt. „Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe” (najnowsze wydanie z 2011 r.). Opis ICAO pojawia się także w publikacjach poświęconych organizacjom i instytucjom lotniczym, tj. w opracowaniu *Ryszarda Szpyry i Małgorzaty Polkowskiej* z 2007 r. pt. „Globalne i regionalne międzynarodowe organizacje i instytucje lotnicze” oraz w książce *Stanisława Zajasa* z 2015 r. pt. „Międzynarodowe i krajowe organizacje lotnicze”. Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego nie poświęcono natomiast oddzielnej publikacji w pełni opisującej jej powstanie, miejsce w systemie Narodów Zjednoczonych, funkcje i zakres działalności.

Międzynarodowe normy i zalecone metody postępowania nie były do tej pory przedmiotem kompleksowych badań opisanych w polskiej literaturze, z jednym wyjątkiem – pracy doktorskiej profesora *Zdzisława Galickiego* przygotowanej pod kierunkiem doc. dr. hab. *Wojciecha Góralczyka* i obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w 1971 r. Tytuł pracy to „Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zaleconych metod ICAO”. Jest to praca niepublikowana, jej oryginalny maszynopis dostępny jest w czytelni Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Standardy żeglugi powietrznej stały się elementem tekstów publikowanych w periodykach naukowych jedynie w kontekście określonych elementów – jako uchwał organizacji międzynarodowych, czy jako działania samej ICAO (np. *Jan Białocerkiewicz*, Implementacja konwencji i zaleceń Międzynarodowej Organizacji Pracy, Przegląd Stosunków Międzynarodowych 1978, Nr 1; *Natalia Buchowska*, Wykonywanie kompetencji prawotwórczych przez organizacje międzynarodowe w ramach systemu *contracting-out*, RPEiS 2008, r. LXX, z. 4; *Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska*, Kompetencja organizacji wyspecjalizowanych Organizacji Narodów Zjednoczonych do podejmowania uchwał prawotwórczych, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia* 2013, vol. XX, 2; *Mieczysław Paszkowski*, Uprawnienia ICAO w dziedzinie unifikacji międzynarodowych norm i metod postępowania, PiP 1970, z. 12; *Witold Sobczak*, Bezpieczeństwo lotów w pracach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, Przegląd Politologiczny 2002, Nr 3).

W kontekście istotności skutków implementowania SARP, a tym samym ujednolicenia reguł żeglugi powietrznej w dobie dynamicznego wzrostu wykorzystania międzynarodowego lotnictwa cywilnego i szybkiego rozwoju sektora transportu lotniczego, opracowanie prezentowanej publikacji stanowiło ciekawe wyzwanie i pozwoliło na uzupełnienie polskiej literatury w tym zakresie.

Przy pisaniu pracy wykorzystano dwie główne metody badawcze i cztery metody badawcze o charakterze uzupełniającym.

Metody główne to metoda historyczna i formalno-dogmatyczna. Metoda historyczna pozwoliła na ukazanie okoliczności powstania i przekształcenia PICAO

w ICAO, a także na wskazanie źródła ujęcia standardów żeglugi powietrznej w oparciu o doświadczenia wcześniejszych regulacji międzynarodowo-prawnych. Metoda formalno-dogmatyczna usprawniła natomiast interpretację norm prawnych (zawartych przede wszystkim w aktach prawa międzynarodowego, w tym w ujęciu porównawczym – w części poświęconej organizacjom wyspecjalizowanym), a także specyfiki międzynarodowych norm i zaleconych metod postępowania.

W związku z zawiłościami terminologicznymi, wynikającymi również z trudności w tłumaczeniach materiałów źródłowych (w tym tekstu samej Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym) lub braku oficjalnych tłumaczeń na język polski, przydatna okazała się, wykorzystana uzupełniająco, metoda językowa. Dla zachowania poprawności sformułowań i terminologii w pracy podawane są również angielskojęzyczne wersje kluczowych terminów i sformułowań. Dodatkowo, zastosowane zostały metoda statystyczna i ilościowa, wykorzystane głównie w części poświęconej analizie wyników programów audytowych w państwach członkowskich ICAO.

Literatura w obszarze międzynarodowego prawa lotniczego, to literatura autorstwa naukowców z całego świata, ale w zdecydowanej większości publikowana w języku angielskim, z przyczyn podanych już powyżej. W rezultacie, zebranie materiałów do pracy nie byłoby możliwe bez odbycia kwerend w zagranicznych ośrodkach naukowych i bibliotekach, a także bez dostępu do ulokowanych tam internetowych baz naukowych. Zgromadzone teksty monografii, podręczników, komentarzy, artykułów, raportów, dokumentów źródłowych, a nawet artykułów prasowych z 1944 r., pochodzą z kilku podstawowych jednostek naukowych i mogły zostać wykorzystane w niniejszej monografii dzięki pomocy pracujących w tych ośrodkach pracowników naukowych oraz nieocenemu zaangażowaniu pracowników bibliotek: The Catholic University of America Columbus School of Law, Michigan State University College of Law, Syracuse University College of Law, University of Lancaster, University of Central Lancashire oraz McGill University Institute of Air & Space Law.

Prace polskich autorów zebrane zostały z wykorzystaniem zasobów Biblioteki Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Biblioteki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Biblioteki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Teksty niektórych dokumentów ICAO oraz praktyczny komentarz do nich udostępnione zostały dzięki uprzejmości i wsparciu pracowników Departamentu Lotnictwa w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

Podkreślić należy także, że znakomitym źródłem aktualnych, dobrze opracowanych, nieodpłatnie dostępnych oficjalnych informacji, danych, opracowań i tekstów źródłowych (w tym oryginałów wszystkich protokołów z Konferencji chicagowskiej) jest oficjalna strona internetowa Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31.7.2018 r.

Izabela Kraśnicka