

I. ARTYKUŁY

Małgorzata Polkowska*

Struktura, kompetencje i działalność prawotwórcza Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego

The structure, competencies and law-making activities of
the International Civil Aviation Organization

Abstract. This article concerns the International Civil Aviation Organization (ICAO) as the administrator and legislator for international civil aviation. Aviation is largely international in nature. It could not expand without global uniformity of regulations, standards, and procedures for air navigation. The ICAO's structure and tasks, as defined by the 1944 Chicago Convention on the Elimination of Civil Aviation, ensure access to air transport in a peaceful and safe manner. The regulations that constitute the organization serve this purpose. These are not only international treaties but also technical annexes, the aim of which is to harmonise the rules of air navigation.

These annexes are created by the Air Navigation Commission and recommended to the ICAO Council for approval. The standards and recommendations contained in the ICAO technical annexes (in whole or in part) are incorporated into the national laws of many States Parties to the Convention. They cover a range of issues such as aviation personnel licensing, air traffic, airports, flight operations, and the transport of dangerous goods. They are among the most important international regulations created for the States Parties to the Chicago Convention, and their proper implementation and application guarantees aviation safety. The ICAO's legislative functions are largely limited to highly technical issues of an apolitical nature, while its legislative objectives are largely determined by technical progress in the field of aviation. The requirements for compliance with ICAO regulations are flexible enough to address the economic and technical issues that each member state may face.

* War Studies University, Warsaw, Poland | Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-6633-2222>, e-mail: m.polkowska@akademia.mil.pl.

Keywords: ICAO – Air Navigation Commission – technical annex – aviation law – standards and recommended practices

Wprowadzenie

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization, ICAO) jest wyspecjalizowaną agencją Organizacji Narodów Zjednoczonych utworzoną przez państwa w 1944 r. w celu administrowania i zarządzania żeglugą powietrzną opisaną w Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r.¹ Wizją ICAO jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju globalnego systemu lotnictwa cywilnego, natomiast misją – pełnienie funkcji globalnego forum dla państw w zakresie międzynarodowego lotnictwa cywilnego². ICAO opracowuje polityki i standardy, przeprowadza audyty zgodności, takie jak USOAP³ i USAP⁴, dotyczące najnowszych zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, prowadzi dochodzenia i analizy, wspiera i buduje potencjał transportu lotniczego poprzez współpracę państw członkowskich i zainteresowanych stron. Obecne cele strategiczne ICAO to wspieranie i umożliwianie funkcjonowania globalnej sieci transportu lotniczego, która spełnia lub przewyższa potrzeby rozwoju społecznego i gospodarczego oraz potrzeby globalnych przedsiębiorstw i pasażerów w zakresie łączności, jak również przewidywanie i zarządzanie prognozowanym podwojeniem globalnych zdolności transportu lotniczego do 2030 r. bez nadmiernego narażania bezpieczeństwa, wydajności, komfortu i efektywności środowiskowej systemu⁵.

ICAO ustanowiła pięć kompleksowych celów strategicznych, wśród których najważniejszym jest bezpieczeństwo. Podstawowym zadaniem organizacji jest poprawa bezpieczeństwa globalnego lotnictwa cywilnego; ten cel strategiczny koncentruje się przede wszystkim na

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago 7 XII 1944 r. (Dz.U. 1959 Nr 35, poz. 212 ze zm.), dalej „konwencja chicagowska” lub „konwencja”.

² R. Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*, Cham 2014, s. 415.

³ Universal Safety Oversight Audit Programme – audyt w zakresie bezpieczeństwa lotniczego.

⁴ Universal Security Audit Programme – audyt dotyczący ochrony w lotnictwie cywilnym.

⁵ Szerzej: <https://www.icao.int/vision-and-mission-2025> (dostęp: 23 X 2025).

zdolnościach państwa w zakresie nadzoru regulacyjnego. Służy mu globalny plan bezpieczeństwa lotniczego (GASP⁶), który określa m.in. główne działania organizacji na trzy lata. Kolejnymi celami strategicznymi ICAO są: wydajność i skuteczność nawigacji lotniczej (zwiększenie przepustowości i wydajności globalnego systemu lotnictwa cywilnego), wzmocnienie globalnego bezpieczeństwa i ułatwień w lotnictwie cywilnym, rozwój gospodarczy transportu lotniczego (promowanie rozwoju solidnego i ekonomicznie opłacalnego systemu lotnictwa cywilnego) oraz ochrona środowiska (minimalizacja wpływu działalności lotnictwa cywilnego na środowisko)⁷.

Niezwykle ważnym zadaniem ICAO jest współpraca ze 193 państwami członkowskimi⁸ i grupami branżowymi w celu osiągnięcia konsensusu w sprawie tworzenia międzynarodowych norm i zalecanych praktyk w dziedzinie lotnictwa cywilnego oraz polityki promującej bezpieczny, wydajny, ekonomicznie zrównoważony i odpowiedzialny środowiskowo sektor lotnictwa cywilnego⁹. Te standardy i zalecane praktyki, ujęte jako załączniki do konwencji chicagowskiej, są uważane za najważniejsze prawo tworzone przez organizację.

Oprócz swojej podstawowej działalności polegającej na budowaniu konsensusu w zakresie międzynarodowych programów SARP¹⁰ oraz polityki państw członkowskich i branży lotniczej, a także wielu innych priorytetów i programów, ICAO koordynuje również pomoc państw i budowanie potencjału, by wspierać liczne cele rozwoju lotnictwa; opracowuje globalne plany koordynacji wielostronnych działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa i nawigacji lotniczej; monitoruje i sporządza sprawozdania dotyczące wielu wskaźników wydajności sektora transportu lotniczego; monitoruje zdolność państw członkowskich w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem i ochroną lotnictwa cywilnego. ICAO przedstawia globalnej społeczności lotniczej kompleksowy przegląd rocznych programów, działań i osiągnięć organizacji. Działania te służą realizacji strategicznych celów i zadań ICAO określonych w konwencji chicagowskiej (art. 44). Celem artykułu jest przedstawienie struktury ICAO oraz odpowiedzi na następujące

⁶ Global Aviation Safety Plan.

⁷ Szerzej zob. <https://www.icao.int/strategic-objectives> (dostęp: 23 X 2025).

⁸ Zob. <https://www.icao.int/about-icao/member-states> (dostęp: 23 X 2025).

⁹ Por. art. 44 konwencji chicagowskiej.

¹⁰ Standards and Recommended Practices – standardy i rekomendowana praktyka (art. 37 konwencji chicagowskiej).

pytania: (1) Czy i w jaki sposób organizacja wypełnia swoją funkcję administracyjną i legislacyjną w kontekście zapewniania światowego bezpieczeństwa lotniczego? (2) Czy przy tworzeniu prawa organizacja zachowuje apolityczność?

Przy pisaniu artykułu wykorzystano metodę badawczą polegającą na analizie źródeł prawa, zwłaszcza konwencji chicagowskiej wraz z załącznikami. W artykule przywołano publikacje krajowe (w tym konferencyjne) i zagraniczne, a także akty źródłowe, w tym te powstałe w samej organizacji.

1. ICAO jako globalny organ zarządzający

ICAO jest organizacją w pełni upoważnioną do przyjmowania wszelkich niezbędnych norm międzynarodowych w celu ujednoczenia na całym świecie procedur technicznych i bezpieczeństwa, które są tak istotne dla międzynarodowej żeglugi powietrznej. Nie ma potrzeby tworzenia żadnej innej organizacji światowej, która zajmowałaby się tymi problemami. Z kolei w dziedzinie gospodarki i polityki w odniesieniu do lotnictwa potrzeba utworzenia organizacji międzynarodowej pozostaje niezaspokojona – konwencja nadała ICAO bardzo ograniczone uprawnienia gospodarcze, które mają głównie charakter administracyjny i doradczy. ICAO nie ma uprawnień do ustalania lub kontrolowania stawek, przydzielania tras ani kontrolowania częstotliwości operacyjnych lub przepustowości¹¹. Organizacja została utworzona przez państwa i podporządkowuje się woli swoich członków. Ma możliwość wywierania wpływu, ale nie może zmusić żadnego państwa-strony do działania sprzecznego z jego interesem narodowym¹². Państwa mogą działać w organizacji wyłącznie za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Najprostsza definicja „zarządzania”, która może odnosić się do dziedziny lotnictwa, to proces podejmowania decyzji i proces, w ramach którego decyzje są (lub nie są) wdrażane. ICAO to organizacja techniczna spoza sfery polityki międzynarodowej. Wzrost międzynarodowego terroryzmu, ataków zbrojnych i sabotażu oraz przechwytywanie samolotów

¹¹ M.P. Rizzo, *The Chicago Convention (1944)*, w: *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, pod red. A. Masutti, P. Mendes de Leon, Cheltenham–Northampton 2023.

¹² S. Zajas, *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 4(101), s. 48.

cywilnych sprawiły jednak, iż organizacja była angażowana w spory międzynarodowe. I tak na przykład ICAO w obliczu terroryzmu, w tym lotniczego, stała się głównym narzędziem ustanowienia międzynarodowego prawa lotniczego i przepisów zapewniających bezpieczeństwo lotnicze¹³.

Tradycyjnie ICAO koncentrowała się na opracowywaniu i przyjmowaniu traktatów, norm i zalecanych praktyk oraz innych przepisów dotyczących bezpieczeństwa lotniczego, pozostawiając ich wdrażanie zasadniczo w gestii państw członkowskich. Od lat 90. XX wieku nastąpiła zmiana paradygmatu w stosunku do tego modelu wraz z przełomową decyzją o uruchomieniu audytów USOAP i USAP. Ich wyniki wskazują nie tylko na potrzebę przyjęcia przepisów dotyczących bezpieczeństwa, ale także na pilniejszą potrzebę ich egzekwowania i wdrażania. ICAO objęła wówczas wiodącą rolę jako organ, na forum którego toczyły się dyskusje na temat regulacji ekonomicznych międzynarodowego lotnictwa cywilnego; w zakresie bezpieczeństwa lotniczego odpowiedziała na wyzwania ze strony Amerykanów i Europejczyków, wprowadzając program nadzoru bezpieczeństwa ICAO; przejęła również inicjatywę Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Lotniczych – IATA¹⁴ w zakresie zmiany konwencji warszawskiej na temat zasad odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego z 1929 r.¹⁵ oraz konwencji montrealskiej¹⁶ i konwencji o plastycznych materiałach wybuchowych (1991 r.¹⁷). ICAO nieustannie angażowała się w ich nowelizację, a w odniesieniu konwencji montrealskiej miało to znaczenie zarówno dla lotnictwa komercyjnego, jak i dla całej społeczności międzynarodowej¹⁸.

¹³ J. Huang, *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*, Leiden 2009, s. 157.

¹⁴ International Air Transport Association. Zob. M. Musi, *International Air Transport Association*, w: *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, op. cit.

¹⁵ Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie dnia 12 X 1929 r. (Dz.U. 1933 Nr 8, poz. 49).

¹⁶ Konwencja o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego sporządzona w Montrealu dnia 28 V 1999 r. (Dz.U. 2007 Nr 37, poz. 235).

¹⁷ Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania z dnia 1 III 1991 r. (Dz.U. 2007 Nr 135, poz. 948).

¹⁸ D. MacKenzie, *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*, Toronto 2010, s. 381.

2. Zgromadzenie Ogólne ICAO

Jak już wspomniano, część II konwencji chicagowskiej z 1944 r. dotyczy powołania Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Większość badaczy uważa ją za pierwszą organizację lotniczą na świecie, jednak pierwszeństwo w tym zakresie należy przyznać CINA¹⁹. Kwestie dotyczące ICAO są uregulowane w rozdziałach VII–XIII konwencji chicagowskiej, obejmujących łącznie 23 artykuły. Aby ICAO mogła pełnić swoją funkcję, otrzymała odpowiednie uprawnienia i pełną osobowość prawną, o ile jest to zgodne z prawem krajowym państw (art. 47 konwencji chicagowskiej).

Najważniejszymi organami ICAO są Zgromadzenie i Rada. Uprawnienia ICAO, o których mowa w art. 44 konwencji, dzielą się na quasi-legislacyjne (Zgromadzenie Ogólne może zmieniać konwencję i umowy), sądowe (sąd rozstrzygający różne spory między państwami-stro-nami), techniczne (ograniczenia dotyczące przepisów regulujących żeglugę), administracyjne i nadzorcze (aby nie dochodziło do dyskryminacji między państwami)²⁰.

ICAO zrzesza państwa-strony konwencji. Warto zauważyć, że nie bez powodu w nazwie organizacji znajduje się termin „międzynarodowe lotnictwo”. W porównaniu z CINA zrzesza ona o wiele więcej państw i zajmuje się znacznie szerszym zakresem zagadnień, tworząc tym samym dość rozbudowaną strukturę. Zgromadzenie pełni funkcję ustawodawczą, a Rada wykonawczą. Podczas czwartej sesji Zgromadzenia ustalono, że siedzibą organizacji będzie Montreal, a 14 kwietnia 1951 r. podpisano umowę z Kanadą. ICAO ma wiele biur regionalnych, m.in. w Bangkoku (Tajlandia), Nairobi (Kenia), Paryżu (Francja), Kairze (Egipt), Meksyku (Meksyk), Limie (Peru) i Dakarze (Senegal). Międzynarodowy charakter organizacji potwierdza między innymi fakt, że podpisała ona umowę z ONZ (art. 64 i art. 65 konwencji)²¹.

Początkowo Zgromadzenie Ogólne zbierało się na corocznych sesjach. W 1954 r. organ ten zatwierdził zmianę art. 48 konwencji chicagowskiej, a od 1956 r. posiedzenia plenarne odbywają się co trzy lata. Zgodnie z konwencją każde państwo ma jeden głos (art. 48b).

¹⁹ Commission Internationale de la Navigation Aérienne.

²⁰ M. Polkowska, *Dyplomacja w przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2020, s. 95.

²¹ M. Milde, *Chicago Convention at Sixty – Stagnation or Renaissance?*, „Annals of Air and Space Law” 2004, vol. 29, s. 443–445.

Uprawnienia i obowiązki Zgromadzenia są określone w art. 49 konwencji chicagowskiej w dość ogólny sposób. Zasadniczo Zgromadzenie może rozpatrywać wszelkie sprawy wchodzące w zakres działalności ICAO, które nie zostały wyraźnie przekazane Radzie²². Artykuły 48 i 49 konwencji chicagowskiej przyznają Zgromadzeniu prawa i obowiązki jako organowi suwerennemu. Zgromadzenie zwoływane jest przez Radę (w wybranym przez siebie terminie i miejscu) co najmniej raz na trzy lata. Ponadto Rada może zwołać nadzwyczajne posiedzenie Zgromadzenia w wybranym przez siebie terminie i miejscu. Posiedzenia takie mogą być zwoływane na wniosek co najmniej 1/5 całkowitej liczby państw-stron konwencji skierowany do sekretarza generalnego. Każde państwo ma jeden głos i takie samo prawo do reprezentacji na posiedzeniach Zgromadzenia. Delegaci z danego kraju mogą być wspomagani przez doradców technicznych, którzy mogą uczestniczyć w posiedzeniach, ale nie mają prawa głosu. Uchwały posiedzenia są przyjmowane zwykłą większością głosów.

Przeważająca część decyzji Zgromadzenia jest podejmowana większością głosów oddanych po stwierdzeniu kworum składającego się z większości państw-stron. Inna formuła głosowania ma zastosowanie do trzech rodzajów decyzji Zgromadzenia. Przyjęcie propozycji zmiany konwencji wymaga 2/3 głosów Zgromadzenia. W wykonywaniu swoich funkcji Zgromadzenie ICAO jest wspierane przez komitety i komisje powoływane na czas trwania sesji Zgromadzenia²³.

Powołanie innych komisji, takich jak Komisja Techniczna, Komisja Prawna i Komisja Gospodarcza, zależy od charakteru konkretnego porządku obrad Zgromadzenia. Po powołaniu Komisja Gospodarcza składa sprawozdania dotyczące kwestii związanych z żeglugą lotniczą, a Komisja Techniczna – dotyczące problemów związanych z publicznym i prywatnym międzynarodowym prawem lotniczym. Wszystkie państwa-strony mają prawo do reprezentowania się w tych komisjach i komitetach przez członka swoich delegacji²⁴.

²² A. Manin, *L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Autorité mondiale de l'air*, Paris 1970, s. 297.

²³ International Civil Aviation Organization, *Standing Rules of Procedure of the Assembly of the International Civil Aviation Organization*, wyd. 6, Montréal 2008, https://www.icao.int/sites/default/files/2025-02/7600_8ed.pdf.

²⁴ T. Buergenthal, *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, New York 1969, s. 6–7.

Komitet Prawny (Legal Committee) składa się z ekspertów mianowanych jako przedstawiciele państw. Państwa mogą wysyłać konsultantów technicznych i ekonomicznych na posiedzenia Komitetu w celu doradzania ekspertom prawnym. Komitet Prawny ma własne procedury działania i zwołuje posiedzenia w zależności od celu, głównie przed konferencjami dyplomatycznymi przygotowującymi projekty tekstów konwencji. Komitet ma swojego przewodniczącego, a do pomocy – personel prawny ICAO²⁵. Każde państwo członkowskie może uczestniczyć w posiedzeniach Komitetu. Czasami posiedzenia organizowane są w różnych miejscach na świecie.

ICAO utrzymuje swoje biura regionalne, aby zapewnić koordynację działań i jak największe wsparcie państwom członkowskim. Każde biuro regionalne jest odpowiedzialne za obsługę państw-sygnatariuszy, do których jest akredytowane, oraz za utrzymywanie kontaktów z państwami niebędącymi stronami umowy.

3. Rada ICAO

Najważniejszą rolę w organizacji odgrywa Rada ICAO²⁶, która początkowo składała się z 21 państw; obecnie w Radzie reprezentowanych jest 36 państw i są wybierane do Rady na trzyletnią kadencję. Zgodnie z art. 50 Rada jest stałym organem podlegającym Zgromadzeniu. Określa ona kierunki prac ICAO, przyjmuje międzynarodowe normy i zalecenia oraz wprowadza je do załączników technicznych. Przyjęcie międzynarodowych norm i zalecanych praktyk (SARP) wymaga większości 2/3 głosów wszystkich członków Rady (obecnie: 24 głosy), w rzeczywistości tylko w nielicznych wyjątkowych przypadkach normy są przyjmowane przez Radę jednomyślnie. SARP są wiążące, chyba że zostaną przyjęte przez większość umawiających się państw.

Wybory do Rady zostały podzielone na trzy części (art. 50 konwencji chicagowskiej): państwa mające największy wpływ na transport lotniczy (tzw. część I); państwa niewybrane w pierwszej części, ale mające największy udział w dostarczaniu sprzętu dla międzynarodowego lotnictwa wspierającego nawigację lotniczą (część II) oraz państwa niewybrane

²⁵ L. Weber, *International Civil Aviation Organization. An Introduction*, The Hague 2007, s. 5.

²⁶ I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)*, Warszawa 2019, s. 139.

w pierwszej i drugiej części, ale gwarantujące reprezentację wszystkich głównych regionów geograficznych w Radzie²⁷. W części III znajdują się także tzw. grupy rotacyjne reprezentujące najczęściej państwa z sąsiednich regionów. Zasada reprezentacji regionalnej ma również zastosowanie do innych wyborów w ICAO, tj. przewodniczącego Rady ICAO i członków Komisji Żeglugi Powietrznej (ANC). Państwo, które wygrywa wybory w danym trzyleciu, jest również liderem swojej grupy, a jego rolą jest zapewnienie odpowiedniej współpracy i koordynacji państw w zakresie kwestii omawianych w Radzie ICAO. Bardzo często państwa w ramach swoich grup rotacyjnych przygotowują własne stanowiska na sesje Rady i spotykają się w państwie przewodniczącym, aby omówić bieżące problemy Rady. Zazwyczaj grupy rotacyjne działają na podstawie porozumień, które szczegółowo określają zasady współpracy, finansowanie biura w ICAO, kolejność rotacji oraz zasady mianowania zastępców, doradców i pracowników administracyjnych biura w ICAO²⁸.

Zgodnie z art. 51 konwencji chicagowskiej Rada wybiera swojego przewodniczącego na okres trzech lat z prawem do ponownego wyboru. Przewodniczący nie ma prawa głosu. Rada wybiera spośród swoich członków jednego lub kilku wiceprzewodniczących, którzy zachowują prawo głosu, zastępując przewodniczącego. Przewodniczący nie musi być wybierany spośród przedstawicieli członków Rady, jednakże jeśli jeden z przedstawicieli członków Rady zostanie wybrany na przewodniczącego, jego miejsce w Radzie uznaje się za wolne, a państwo, które reprezentował, mianuje nowego przedstawiciela. Do obowiązków przewodniczącego należy m.in. zwoływanie posiedzeń Rady, wykonywanie w imieniu Rady powierzonych mu przez nią funkcji oraz współpraca z sekretarzem generalnym ICAO i Komisją Żeglugi Powietrznej.

Decyzje Rady wymagają zgody większości jej członków. Rada może przekazać uprawnienia w konkretnej sprawie komitetowi złożonemu z jej członków. Od decyzji komitetu Rady każde zainteresowane państwo-strona może odwołać się do Rady (art. 52 konwencji chicagowskiej). Każde państwo-strona może uczestniczyć, bez prawa głosu, w rozpatrywaniu przez Radę i jej komitety wszelkich kwestii, które mają szczególny wpływ na jego interesy. Żaden członek Rady nie może głosować podczas rozpatrywania przez Radę sporu, w którym jest stroną.

²⁷ M. Podraza, S. Kubas, *Wybory do Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – aktualna perspektywa*, w: *Prawo lotnicze i kosmiczne w opinii młodych naukowców*, pod red. M. Polkowskiej, Warszawa 2025, s. 51.

²⁸ R. Abeyratne, op. cit., s. 571.

Funkcje Rady zostały podzielone przez ustawodawcę na obowiązkowe (art. 54 konwencji) i fakultatywne (art. 55 konwencji)²⁹. W Radzie działa kilka komitetów i komisji. Niektóre z nich mają charakter stały (liczba przedstawicieli jest różna i zależy od historycznego składu członkowskiego, ustalana przez przewodniczącego na początku trzyletniej kadencji), inne nie zostały utworzone w konkretnym celu i nie mają określonych zadań do wykonania. Komitet Transportu Lotniczego (ATC) składa się ze wszystkich przedstawicieli Rady i jej podlega. Miał on zajmować się kwestiami gospodarczymi, jednak państwa członkowskie od początku nie chciały wyrazić zgody na interwencję ICAO w kwestiach eksploatacji statków powietrznych. Inne komitety/komisje to m.in.: Komitet Finansowy (FC; finansowanie i budżet organizacji), Komitet ds. Bezprawnej Ingerencji (UIC; bezpieczeństwo), Komitet ds. Zasobów Ludzkich (HRC; administracja i rekrutacja), Komitet ds. Stosunków z Krajem Gospodarzem (RHCC; immunitety i przywileje przedstawicieli), Komisja ds. Współpracy Technicznej (TCC) zajmująca się problemami wsparcia technicznego w dziedzinie lotnictwa cywilnego dla krajów rozwijających się, ściśle współpracująca z UNDP (Programem Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), oraz Komisja ds. Wspólnego Wsparcia Służb Żeglugi Powietrznej (JSC). Każdy komitet ma swojego przewodniczącego i wiceprzewodniczących wybieranych przez Radę.

4. Komisja Żeglugi Powietrznej (ANC)

Rozdział X konwencji chicagowskiej składa się z artykułów 56 i 57, które przewidują utworzenie ANC i określają jej obowiązki. Głównym zadaniem ANC jest analiza załączników do konwencji oraz przedstawianie Radzie zaleceń dotyczących ich przyjęcia i zmiany. Członkowie ANC nie reprezentują państw, które ich nominowały; pełnią oni funkcję ekspertów. Ich zadaniem jest opracowywanie i modernizowanie norm transportu lotniczego zawartych w załącznikach technicznych. Rada wybiera ekspertów i przewodniczącego ANC. Przewodniczący ANC jest mianowany przez Radę ICAO na okres jednego roku; pierwszy i drugi wiceprzewodniczący są mianowani przez Komisję na okres jednego roku; komisarze są mianowani przez Radę ICAO na okres trzech lat (art. 56 konwencji chicagowskiej).

²⁹ L. Weber, *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, Alphen aan den Rijn 2021, s. 87.

Członkowie Komisji są mianowani na trzyletnią kadencję i mają prawo pracować do końca następnej sesji Zgromadzenia ICAO, podczas której odbywają się wybory do Rady ICAO, a następnie do dnia wyboru nowych członków Komisji przez Radę lub do momentu podjęcia przez Radę lub Zgromadzenie innej decyzji. Członkowie ANC (obecnie 19) są mianowani przez Radę spośród osób zgłoszonych przez państwa członkowskie. Rada może przyjąć lub zmienić normy i procedury (załączniki) większością 2/3 głosów, ale jej decyzje nie są ostateczne. Jeżeli w ciągu trzech miesięcy większość państw zgłosi sprzeciw, załączniki nie zostaną zmienione. Komisja uzyskała w szczególności następujące uprawnienia: rozpatrywanie zmian do załączników do konwencji i rekomendowanie ich Radzie do przyjęcia; powoływanie podkomisji technicznych, w których każde państwo członkowskie może być reprezentowane; przedstawianie Radzie opinii dotyczących gromadzenia i przekazywania państwom-stronom wszelkich informacji, które Komisja uzna za niezbędne dla rozwoju żeglugi powietrznej (art. 57 konwencji chicagowskiej).

Normy i zalecenia zawarte w załącznikach technicznych ICAO (częściowo lub w całości) są uwzględniane w prawie krajowym wielu państw będących stronami konwencji. Nie ma jednak definicji załączników, co powoduje brak jasności i pewności co do charakteru prawnego tych dokumentów. Załączniki do konwencji chicagowskiej nie mają charakteru obowiązkowego. Każde państwo członkowskie ma możliwość (nawet po wejściu w życie załącznika lub jego zmiany) zwolnienia się z obowiązku stosowania tych przepisów. Możliwość zgłaszania różnic przewiduje art. 38 konwencji. Ponadto zobowiązuje on Radę ICAO do powiadamiania pozostałych państw członkowskich o zgłoszonych różnicach. Różnica (dotycząca całego załącznika lub poszczególnych norm i metod) powoduje, że tylko państwo, które ją zgłosiło, jest zwolnione z obowiązku stosowania określonych przepisów. Nie mają one wpływu na moc wiążącą i wejście w życie takich norm i zaleceń w stosunku do innych państw członkowskich. Międzynarodowe normy i metody zalecane przez ICAO stanowią źródło prawa, ale mają inny charakter niż konwencja chicagowska. Niemniej jednak odgrywają one znaczącą rolę w procesie zwiększania bezpieczeństwa i efektywności międzynarodowego lotnictwa cywilnego, zwłaszcza że różnice są stosunkowo rzadkie³⁰.

³⁰ M. Polkowska, *Poland in the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO)*, „Zeitschrift für Luft-und Weltraumrecht” 2014, nr 1.

5. Sekretariat ICAO

Sekretarz Generalny Sekretariatu ICAO kieruje Sekretariatem Generalnym. Składa się on z pięciu biur: Biura Nawigacji Lotniczej (ANB), Biura Transportu Lotniczego (ATB), Biura Współpracy Technicznej (TCB), Biura Spraw Prawnych i Stosunków Zewnętrznych (LEB) oraz Biura Administracji i Usług (ADB). Sekretarz Generalny ICAO jest szefem Sekretariatu i dyrektorem wykonawczym organizacji odpowiedzialnym za ogólne kierowanie Sekretariatem.

Pod ogólnym nadzorem Biura Sekretarza Generalnego (OSG) znajduje się Biuro ds. Planowania Strategicznego, Koordynacji i Partnerstw (SPCP), które koordynuje strategie i priorytety wysokiego szczebla. W szczególności SPCP jest odpowiedzialne za opracowywanie i utrzymywanie planu biznesowego ICAO, planu operacyjnego ICAO, ram zarządzania wydajnością dla przedsiębiorstw, kluczowych wskaźników wydajności przedsiębiorstw oraz rejestru ryzyka. W OSG znajduje się również Biuro ds. Oceny i Audytu Wewnętrznego (EAR) oraz sekcja finansowa (FIN). Globalne Biuro Szkolenia Lotniczego (GAT) przeprowadza oceny organizacji szkoleniowych, odpowiada za opracowywanie kursów szkoleniowych (w tym internetowych) w wielu obszarach lotnictwa w regionach ICAO, takich jak służby żeglugi powietrznej, zarządzanie bezpieczeństwem i ochroną lotów, lotniska oraz rozwój kompetencji szkoleniowych.

ANB zajmuje się polityką ICAO w zakresie przepustowości, wydajności i efektywności lotnictwa we współpracy z podmiotami z branży lotniczej. Prace te są prowadzone w następujących obszarach: polityka i normalizacja, monitorowanie bezpieczeństwa i infrastruktury, analiza bezpieczeństwa i infrastruktury oraz wdrażanie bezpieczeństwa i infrastruktury. ANB kieruje również działaniami ICAO w sytuacjach kryzysowych i awaryjnych. Biuro Prawne (LEB) doradza i pomaga Sekretarzowi Generalnemu, a za jego pośrednictwem Radzie i innym organom ICAO oraz państwom członkowskim w kwestiach konstytucyjnych, administracyjnych i proceduralnych. Biuro prowadzi również badania i analizy w dziedzinie prywatnego i publicznego międzynarodowego prawa lotniczego oraz przygotowuje dokumentację dla sekretariatu Komitetu Prawnego i odpowiednich organów Zgromadzenia i Rady ICAO.

ADB odpowiada za zapewnienie wsparcia administracyjnego wymaganego przez organizację i odgrywa wiodącą rolę w sprawnym i skutecznym zarządzaniu administracją. ADB koncentruje się na kwestiach

związanych z zasobami ludzkimi (rekrutacja międzynarodowych ekspertów terenowych i konsultantów, umowy, szkolenia i budowanie potencjału) oraz sprawach związanych ze stypendiami i z dotacjami. Odpowiada również za kwestie związane z tłumaczeniami. ADB zajmuje się również organizacją spotkań i konferencji, obsługą biurową, zarządzaniem rejestrami i dokumentami oraz administracją publikacjami ICAO (dystrybucja i sprzedaż dokumentów ICAO).

TCB odpowiada za współpracę techniczną i pomoc dla państw. Zajmuje się również tłumaczeniem i dystrybucją wszystkich dokumentów, podręczników, wytycznych i innych publikacji ICAO. TCB realizuje projekty związane z lotnictwem cywilnym. W ramach ICAO, organizacji non-profit, TCB może oferować swoje usługi na najbardziej korzystnych i opłacalnych warunkach oraz gwarantuje ścisłą neutralność, obiektywność i przejrzystość, ponieważ nie reprezentuje żadnych konkretnych interesów krajowych lub handlowych ani interesów żadnego darczyńcy w ogóle. Jego doradztwo opiera się zatem na obiektywnych względach technicznych i finansowych. TCB jest globalnym partnerem w realizacji projektów lotniczych.

6. ICAO – tworzenie prawa

ICAO rozpoczęła działalność w 1947 r. Od tego czasu powstało 19 aneksów zawierających normy i zalecane praktyki, wyjaśniające ogólne zasady określone w konwencji chicagowskiej. ICAO odniosła również duży sukces w opracowaniu wielu publicznych i prywatnych konwencji międzynarodowego prawa lotniczego (odpowiedzialności karnej i cywilnej). Przykładem jest konwencja o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r.³¹ Stronami konwencji są 143 państwa³². Tak wysoka liczba państw-stron świadczy o bardzo dużym zaangażowaniu organizacji w ujednoczenie przepisów w zakresie przewozu lotniczego oraz o profesjonalnej współpracy z IATA (Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Lotniczych) celem znajdowania zwolenników konwencji wśród przewoźników lotniczych państw-stron konwencji i ważności ich ratyfikacji. Nie zawsze jednak organizacja

³¹ Dz.U. 2007 Nr 37, poz. 235.

³² Zob. <https://www.icao.int/secretariat/legal/current-list-of-parties> (dostęp: 12 II 2026).

odnosiła sukcesy w procesie tworzenia prawa. Przykładem konwencji, która choć powstała w rezultacie kompromisu, lecz nie uzyskała ostatecznie szerokiego poparcia, była konwencja rzymska z 1952 r.³³ Konwencja ta została ratyfikowana przez zaledwie 51 państw (Polska jej nie ratyfikowała)³⁴. M. Milde zauważa, iż ICAO nie była w stanie przekonać państw-stron do potrzeby wprowadzenia zmian do konwencji. Problem ten był widoczny po ataku terrorystycznym w USA we wrześniu 2001 r. Chociaż ostatecznie ICAO udało się przygotować w 2009 r. dwa projekty: Konwencji o odszkodowaniach za szkody spowodowane przez statek powietrzny stronom trzecim (Convention on Compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties) oraz Konwencji o odszkodowaniach za szkody wyrządzone stronom trzecim w rezultacie aktu bezprawnej ingerencji (Convention on Compensation for Damage to Third Parties, Resulting from Acts of Unlawful Interference Involving Aircraft)³⁵, to nie weszły one w życie. Wprawdzie w trakcie konferencji dyplomatycznych, na których państwa ustanawiają nowe ramy prawne, organizacja jest tylko platformą do dyskusji, to niepowodzenie w ratyfikacji konwencji przez państwa częściowo może leżeć po stronie samej organizacji i jej bezsilności w reagowaniu na bieżące problemy i wyzwania regulacyjne. Trudno się zatem nie zgodzić z M. Mildem, który uważa, iż ten kazus jest przykładem stagnacji organizacji, a jednocześnie, że słabość organizacji powoduje, iż nie rozwija się ona i nie ewoluuje w pozytywnym kierunku³⁶. ICAO zajmuje się z powodzeniem kwestiami techniki lotniczej, można je znaleźć w załącznikach technicznych, które państwa łatwiej przyjmują do swoich porządków prawnych. Ze swej natury załączniki są apolityczne, skupiają się na kwestiach bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. Kwestie techniczne, takie jak cyberbezpieczeństwo czy nowe technologie (np. AI) są od kilku lat dyskutowane w ICAO, chociażby podczas ostatniej sesji Zgromadzenia Ogólnego ICAO w 2025 r.³⁷ Świadczy to o otwarciu się organizacji na nowe wyzwania prawne i technologiczne, mające służyć

³³ Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface, ICAO Doc 7364.

³⁴ Por. https://www.icao.int/sites/default/files/secretariat/legal/CurrentListofParties/Rome1952_EN.pdf (dostęp: 21 II 2026).

³⁵ ICAO Doc 9919 oraz ICAO Doc. 9920, <https://www.icao.int/secretariat/legal/current-list-of-parties> (dostęp: 21 II 2026).

³⁶ M. Milde, op. cit.

³⁷ Current practices and Artificial Intelligence enhancements (ICAO A42-WP/401, EX/176,25 VII 2025), <https://www.icao.int/sites/default/files/Meetings/a42/Documents/>

zwiększeniu bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej państw. Stań się one być może wkrótce przedmiotem regulacji w załącznikach technicznych. Zatem to one dają szansę ICAO do odegrania ważnej roli w ujednoczeniu prawa na całym świecie. W konsekwencji jurysdykcja ICAO została rozszerzona o takie kwestie, jak licencjonowanie statków powietrznych, certyfikacja zdadności do lotu, rejestracja statków powietrznych, międzynarodowe standardy operacyjne oraz kontrola dróg lotniczych i łączności. Poza bezpieczeństwem i żeglugą ICAO objęła również przewodnictwo w kwestiach ochrony środowiska i bezpieczeństwa, obszarach jurysdykcji, które pierwotnie nie były rozważane podczas opracowywania tekstu konwencji w 1944 r. ICAO stworzyła standardy i zalecane praktyki (SARP), które państwa członkowskie są zobowiązane wdrażać w taki sam sposób. Ponadto konwencja chicagowska stanowi, że „na morzu pełnym obowiązują zasady ustanowione na mocy niniejszej konwencji” (art. 12)³⁸. Ten zakres jurysdykcji, niespotykany w żadnej innej organizacji międzynarodowej, w efekcie czyni ICAO organizacją o znaczeniu i zasięgu globalnym, ponieważ proces decyzyjny ICAO, a co za tym idzie: proces stanowienia prawa, opiera się na uzyskiwaniu rozwiązań kompromisowych³⁹.

Funkcje legislacyjne ICAO ograniczają się w dużej mierze do wysoce technicznych problemów o charakterze apolitycznym. Cele legislacyjne ICAO są determinowane przede wszystkim postępem technicznym w dziedzinie lotnictwa. Wymagania dotyczące zgodności z przepisami ICAO są wystarczająco elastyczne, aby sprostać problemom ekonomicznym i technicznym, z jakimi może się borykać każde z państw członkowskich. Wszystko to składa się na proces legislacyjny zorientowany na konsensus, którego produkt regulacyjny jest dostosowany do technicznych wymagań współczesnego lotnictwa, bez nadmiernego obciążania zasobów ekonomicznych, administracyjnych i technicznych grupy, która podziela zarówno najbardziej zaawansowane koncepcje przemysłowe świata, jak i te najbardziej zacofane⁴⁰.

WP/wp_401_en.pdf; Integrating Artificial Intelligence into ICAO's work programs (ICAO A42-WP/246, EX/106, 29 VII 2025).

³⁸ Art. 12 Reguły lotnicze („Nad pełnym morzem obowiązywać będą reguły ustanowione na podstawie niniejszej Konwencji”).

³⁹ E. Dynia, *Rola ICAO w zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej*, w: *Aktualne problemy prawa lotniczego*, pod red. E. Dyni, P. Ciecickiego, Rzeszów 2015, s. 7.

⁴⁰ M. Polkowska, *Global Governance of Air and Space. Institutions, Law, Management and Policy*, Warszawa 2019, s. 165.

Najważniejsza funkcja legislacyjna ICAO, dotycząca formułowania i przyjmowania międzynarodowych norm i zalecanych praktyk (SARP), została uregulowana w art. 37 konwencji (Międzynarodowe normy i zalecane praktyki). Przepisy techniczne zostały umieszczone w oddzielnych załącznikach do konwencji. Pierwsze zestawy załączników ICAO zostały w dużej mierze przygotowane przez ekspertów Komisji Żeglugi Powietrznej (ANC). W ostatnich latach ich funkcje w coraz większym stopniu przejmowały konferencje żeglugi powietrznej i specjalne panele ekspertów, zwoływane przez ANC w celu rozpatrywania nakładających się problemów technicznych napotykanych podczas opracowywania i stosowania norm SARP. Każde państwo-strona ma prawo uczestniczyć w spotkaniach i konferencjach oraz ma możliwość inicjowania i opracowywania propozycji SARP. Wszystkie propozycje SARP lub ich zmian muszą zostać przedłożone państwom do wglądu po ich rozpatrzeniu przez ANC. Uwagi te są starannie analizowane przez Komisję, zanim ostateczny projekt propozycji SARP zostanie przedłożony Radzie. Ten proces konsultacyjny zmniejsza prawdopodobieństwo przyjęcia norm, którym sprzeciwia się znaczna liczba państw.

Zdecydowana część prac ICAO jest ukierunkowana na aktualizację załączników. Państwa zobowiązały w art. 37 konwencji do przyjmowania SARP. Państwa współpracują ze sobą w celu zapewnienia najwyższego możliwego stopnia jednolitości przepisów, norm, procedur w odniesieniu do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych we wszystkich kwestiach, w których taka jednolitość ułatwi i usprawni żeglugę powietrzną.

W konsekwencji art. 38 konwencji stanowi, że to do każdego Umawiającego się Państwa należy decyzja, czy zastosować się do normy międzynarodowej lub czy ją wdrożyć, poprzez wymóg powiadomienia o różnicach we wszystkich przypadkach, w których państwo mogłoby potencjalnie odstąpić od postanowień normy międzynarodowej. Te same wnioski odnoszą się do zalecanych praktyk, ponieważ z definicji nie są one obowiązkowe. Rada ICAO wymaga od państw nie tylko powiadomienia organizacji o różnicach, jakie wystąpią między ich praktykami krajowymi a praktykami określonymi w normie międzynarodowej w dniu wejścia normy w życie, ale także bieżącego informowania organizacji o wszelkich dalszych różnicach, które mogą pojawić się po wejściu normy w życie (art. 38 konwencji).

Oprócz międzynarodowych norm i zalecanych praktyk ogłoszonych jako załączniki do konwencji ICAO wydaje inne przepisy dotyczące

żeglugi powietrznej. Akty te są niższe hierarchicznie od załączników i zawierają materiały regulacyjne, które z różnych powodów nie nadają się do włączenia do załącznika. Najważniejszymi z tych aktów są Procedury Służb Żeglugi Powietrznej (PANS) czy Regionalne Procedury Uzupełniające (SUPPS). Mają one charakter nieobowiązkowy.

Procedura akceptacji załączników technicznych w trakcie ich tworzenia czy modernizacji nie zawsze spotyka się z aktywnym udziałem w tym procesie państw członkowskich. Zatem wydaje się, że najskuteczniejszą metodą weryfikacji tego, czy państwa strony konwencji stosują normy SARP, są audyty ICAO, tj. omówione wcześniej USAP i USOAP. Zadaniem ICAO jest m.in. sprawdzenie, czy państwa są w stanie skutecznie monitorować bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Ważna jest także weryfikacja, czy normy i zalecane praktyki ICAO są stosowane jednolicie na całym świecie. Wykrywanie słabości w przepisach ma na celu ich zmiany, służy zwiększaniu bezpieczeństwa i buduje wzajemne zaufanie we współpracy międzynarodowej pomiędzy państwami. Organizacja ma tym samym motywować państwa do zwiększania bezpieczeństwa lotniczego w interesie całej społeczności międzynarodowej.

Podsumowanie

ICAO udowodniła, że praworządność wymaga przede wszystkim istnienia systemu normatywnego, charakteryzującego się przejrzystością, stabilnością i autorytetem. Organizacja powołana przez konwencję chicagowską realizuje swoje zadania w sposób zrównoważony, prowadzący do rozwoju globalnego systemu lotnictwa cywilnego. I choć rola prawotwórcza, mająca na celu tworzenie konwencji międzynarodowych na powołanych do tego konferencjach dyplomatycznych z udziałem państw, nie zawsze kończy się sukcesem polegającym na szerokim przyjęciu konwencji przez społeczność międzynarodową, to bardziej skutecznym narzędziem prawnym są załączniki techniczne. Zatem bardzo ważnym zadaniem, którego podjęła się ICAO, jest współpraca z państwami członkowskimi zmierzająca do osiągnięcia konsensusu w sprawie tworzenia międzynarodowych norm i zalecanych praktyk w dziedzinie lotnictwa cywilnego, tak aby mogły być stosowane we wszystkich państwach jednakowo (z możliwością uchylenia się w przypadku istnienia innej normy alternatywnej). Te standardy i zalecane praktyki, ujęte jako załączniki do konwencji chicagowskiej, są

uważane za najważniejsze prawo tworzone przez organizację i czynią z niej wyjątkowego i oryginalnego legislatora, tworzącego prawo wolne od uwarunkowań politycznych, a skupionego na bieżących i aktualnych potrzebach światowego lotnictwa po to, by było bezpieczne i oparte na pokojowej współpracy państw-stron konwencji chicagowskiej. Państwa członkowskie ICAO, stosując przepisy zawarte w załącznikach, zapewniają harmonię krajowych przepisów dotyczących lotnictwa cywilnego z normami światowymi, co z kolei umożliwia bezpieczne i niezawodne wykonywanie operacji lotniczych na świecie. Funkcja monitoringu i kontroli realizowana jest przez programy audytowe ICAO: USAP i USOAP. Przyczyniają się one bezpośrednio do niezbędnych zmian w prawie dokonywanych przez organizację.

BIBLIOGRAFIA

- Abeyratne R., *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*, Cham 2014.
- Buergethal T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, New York 1969.
- Dynia E., *Rola ICAO w zapewnieniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej*, w: *Aktualne problemy prawa lotniczego*, pod red. E. Dyni, P. Ciecińskiego, Rzeszów 2015, s. 7–9.
- Huang J., *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*, Leiden 2009.
- Kraśnicka I., *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)*, Warszawa 2019.
- MacKenzie D., *ICAO. A History of the International Civil Aviation Organization*, Toronto 2010.
- Manin A., *L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale. Autorité mondiale de l'air*, Paris 1970.
- Milde M., *Chicago Convention at Sixty – Stagnation or Renaissance?*, „Annals of Air and Space Law” 2004, vol. 29, s. 443–471.
- Musi M., *International Air Transport Association*, *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, pod red. A. Masutti, P. Mendes de Leon, Cheltenham–Northampton 2023, s. 311–314.
- Podraza M., Kubas S., *Wybory do Rady Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego – aktualna perspektywa*, w: *Prawo lotnicze i kosmiczne w opinii młodych naukowców*, pod red. M. Polkowskiej, Warszawa 2025, s. 51–62.
- Polkowska M., *Dyplomacja w przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2020.
- Polkowska M., *Global Governance of Air and Space. Institutions, Law, Management and Policy*, Warszawa 2019.
- Polkowska M., *Poland in the Council of the International Civil Aviation Organization (ICAO)*, „Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht” 2014, nr 1, s. 74–91.

- Rizzo M.P., *The Chicago Convention (1944)*, w: *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*, pod red. A. Masutti, P. Mendes de Leon, Cheltenham–Northampton 2023, s. 182–185.
- Weber L., *International Civil Aviation Organization. An Introduction*, The Hague 2007.
- Weber L., *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, Alphen aan den Rijn 2021.
- Zajas S., *Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego i jej wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotnictwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2015, nr 4(101), s. 47–60.