

Marek Żylicz*

Problemy unifikacji prawa międzynarodowego transportu lotniczego

Spis treści

- I. Uwagi wstępne
- II. Ocena istniejącego systemu
- III. Czynniki kształtujące ekonomiczną regulację międzynarodowego transportu lotniczego
- IV. Czy są szanse na dobry globalny system?
- V. Uwaga końcowa

Streszczenie

Artykuł wskazuje, że historyczny rozwój stosunków międzynarodowych w lotnictwie doprowadził do wykształcenia złożonej struktury międzynarodowej regulacji ekonomicznej. Reżim ten składa się z umów wielostronnych oraz tysięcy umów bilateralnych i nie gwarantuje globalnej jednolitości prawa rządzącego rynkiem transportu lotniczego. Dotychczas światowe ujednoczenie międzynarodowego prawa lotniczego objęło głównie sferę bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, a jedynie w bardzo niewielkim stopniu dotyczyło działalności gospodarczej i konkurencji. Istnieje wiele czynników kształtujących politykę lotniczą poszczególnych państw. Dlatego, podobnie jak w innych sferach międzynarodowych stosunków gospodarczych, podstawową trudnością w stworzeniu systemu globalnej regulacji ekonomicznej w lotnictwie jest znalezienie wspólnego mianownika między państwami bardziej i mniej rozwiniętymi.

Słowa kluczowe: ekonomiczna regulacja rynku; transport lotniczy; prawo lotnicze; ICAO; konwencja chicagowska; zwierzchnictwo powietrzne; polityka lotnicza; GATS

JEL: K33, L93

I. Uwagi wstępne

Minęło mniej więcej sto lat od czasu, gdy lotnictwo z okresu eksperymentów i pokazów zaczęło wchodzić w okres coraz bardziej ważnych operacji – najpierw wojskowych, następnie także służących innym celom. Dzięki postępowi w technice lotniczej statki powietrzne o coraz większej pojemności i wydłużonym zasięgu lotów zaczęto wykorzystywać w coraz większym zakresie do przewozu osób oraz ładunków i na coraz dłuższych trasach, także międzynarodowych. Transport lotniczy odbywany na dłuższych trasach, przy wzrastającej szybkości lotów oraz zwiększającej

* Prof. dr hab. nauk prawnych. Emerytowany profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

się wartości oszczędzanego czasu, zyskiwał w niektórych relacjach przewagę nad transportem lądowym i morskim. Powstał też sektor usług transportu lotniczego, który – początkowo wspierany finansowo przez państwa z motywów politycznych, rzadziej też innych społecznych – z czasem stał się dziedziną samodzielnej działalności zarobkowej, a także w coraz szerszym zakresie – przedmiotem sektorowej polityki i regulacji ekonomicznej również w stosunkach międzynarodowych.

Rozwój prawa lotniczego – krajowego i międzynarodowego – objął początkowo głównie sferę bezpieczeństwa i porządku ruchu lotniczego, a więc sferę prawa publicznego. Pierwsze wielostronne lotnicze konwencje międzynarodowe – paryska z 1919 r., madrycka z 1926 r. i hawańska z 1928 r. – dotyczyły publicznoprawnych zagadnień żeglugi powietrznej (jedynie w tej ostatniej znajdujemy też wzmiankę o liniach lotniczych). Konwencja warszawska z 1929 r. unormowała jedynie niektóre zagadnienia cywilnoprawne dotyczące transportu lotniczego, natomiast konwencja rzymska z 1933 r. – odpowiedzialność za szkody. Także sporządzona w Chicago w 1944 r. konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym zawiera przede wszystkim przepisy dotyczące bezpieczeństwa i porządku żeglugi powietrznej (z licznymi postanowieniami dotyczącymi niedyskryminacyjnego traktowania służb powietrznych). Przyjęte na tejże konferencji dwa układy międzynarodowe dotyczyły wzajemnego przyznania przez państwa strony prawa eksploatacji regularnych służb powietrznych w zakresie dwóch wolności technicznych oraz pięciu wolności (dwóch technicznych i trzech handlowych). Pierwszy z nich został jednak przyjęty tylko przez część państw stron konwencji chicagowskiej, drugi zaś – przez zaledwie kilkanaście z nich. Reżym prawno-ekonomiczny operacji międzynarodowego transportu lotniczego określały ustawy zainteresowanych państw, zezwolenia i koncesje wydawane na podstawie tych ustaw oraz w coraz większej mierze dwustronne międzynarodowe umowy lotnicze. Po drugiej wojnie światowej liczba tych umów przekroczyła cztery tysiące. Stworzyły one system zwany chicagowsko-bilateralnym (choć trudno właściwie mówić o systemie, jest to bowiem zbiór umów od siebie niezależnych). Z czasem zaczęły się tworzyć także układy grupowe, regionalne. Szczególne znaczenie uzyskał system powstały we Wspólnocie Europejskiej oraz układ między Unią Europejską i jej członkami a Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Nadal jednak pozostają nieujednolicone regulacje w zakresie stosunków z państwami trzecimi. Obok ekonomicznej regulacji usług transportu lotniczego znaczenie dla ich rozwoju mają też nowe akty międzynarodowego prawa lotniczego cywilnego i karnego.

II. Ocena istniejącego systemu

Opisany układ, określany niezbyt trafnie jako system prawa, należałoby ocenić według następujących kryteriów.

Po pierwsze, czy zapewnia jednolitość prawa rządzącego rynkiem międzynarodowego transportu lotniczego. Wiadome jest, że nie zapewnia skoro składa się z umów międzynarodowych, co prawda także wielostronnych, lecz przyjętych nie przez wszystkie grupy państw, z tysięcy różniących się treścią umów międzynarodowych dwustronnych i ustaw krajowych obowiązujących w zakresie nieobjętym przez umowy międzynarodowe. Występują też w związku z tym kolizje praw i jurysdykcji. W sumie oznacza to w licznych obszarach i sytuacjach niepewność stanu prawnego dla stron uczestniczących w obrocie międzynarodowym, w szczególności przewoźników lotniczych

i usługobiorców. Przy braku jednolitych i powszechnie przyjętych przez państwa zasad dotyczyć to może bezpieczeństwa lotów. Jeszcze liczniejsze kolizje lub niepewność prawa występują w relacjach między przewoźnikami i ich klientami.

Gdy chodzi o mechanizmy czy też regulacje rynku międzynarodowych usług lotniczych umowy międzynarodowe określają wprawdzie podstawowe prawa dostępu do rynku, pozostawiają jednak na ogół w dużej mierze dowolność stosowania różnych reguł dotyczących działania przedsiębiorstw obcych na danym terytorium.

Po drugie, czy istnieją oznaki postępu w kierunku ujednoczenia zasad rządzących międzynarodowym transportem lotniczym. Otóż istnieją – przede wszystkim w zakresie bezpieczeństwa lotów, a także ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji. W tym zakresie Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) posiada szerokie kompetencje i wykonuje ogromną pracę w celu rozwijania i kontroli stosowania właściwych ujednoczonych norm i zaleceń. Uzupełniają je i uściślają odpowiednie przepisy regionalne (w szczególności przepisy UE), a ich realizacja w poszczególnych państwach jest przez odpowiednie organy nadzorowana. Działania w ramach ICAO doprowadziły też do powstania szeregu nowych konwencji międzynarodowych lub ich zmian w zakresie lotniczego prawa karnego (przyjętego przez niemal ogół państw), a także prywatnego (unifikowanego z większymi oporami), w szczególności dotyczącego odpowiedzialności przewoźników lotniczych za szkody w przewozie lotniczym oraz operatorów (użytkowników) statków powietrznych za szkody wyrządzone osobom trzecim na powierzchni ziemi. Natomiast, jak wspomniano wyżej, nadal brakuje wielostronnej międzynarodowej regulacji dotyczącej dostępu do rynku usług lotniczych i stosowanych w transporcie lotniczym zasad działalności gospodarczej i konkurencji. W tym zakresie ICAO nie ma kompetencji do stanowienia norm i zaleceń. Nie udało się też ICAO doprowadzić do przyjęcia odpowiedniej międzynarodowej konwencji, a siedem kolejnych konferencji ICAO dotyczących transportu lotniczego pozwoliło jedynie wymieniać w tych sprawach poglądy i propozycje, nie doprowadzając do ustanowienia chociażby miękkiego prawa. Nie odniosły również powodzenia działania zmierzające do objęcia transportu lotniczego zakresem działania Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami (GATS). Istotne osiągnięcia w tym zakresie osiągnięto jedynie w Unii Europejskiej, a częściowo też w stosunkach między UE i USA w niektórych mniejszych układach regionalnych.

Po trzecie, istniejące regulacje i tendencje w omawianym zakresie należy ocenić według celów, którym służą czy służyć powinny. Tutaj problemy są liczne i szczególnie trudne do rozwiązania.

III. Czynniki kształtujące ekonomiczną regulację międzynarodowego transportu lotniczego

Prawo rządzące międzynarodowym transportem lotniczym stanowią suwerenne państwa sprawujące swe kompetencje zwierzchnicze terytorialne, a także w odniesieniu do posiadających ich przynależność statków powietrznych oraz osób fizycznych i prawnych, w szczególności przewoźników lotniczych. Każdy z tych tytułów zwierzchnictwa obejmuje określone uprawnienia państwa, m.in. prawo do ochrony przedmiotów zwierzchnictwa, jak również odpowiedzialność z tytułu sprawowanego wobec nich nadzoru. W razie zbiegu kompetencji państw, samolotowej i osobowej - w przypadku międzynarodowych operacji lotniczych – szczególne znaczenie ma kompetencja terytorialna. Wynika to zarówno z powszechnego uznania zwierzchnictwa państw w ich

przestrzeni terytorialnej, której wykorzystywanie zależy od zgody danego państwa, jak i z praktycznych możliwości wykonywania czynności władczych wobec obcych statków powietrznych czy osób. Decydują tutaj kompetencje terytorialne w zakresie przyznawania wolności dostępu do rynku transportu lotniczego oraz warunków działalności obcych przewoźników na terytorium danego państwa. Co sprawia, że międzynarodowa regulacja usług transportu lotniczego stwarza trudności większe niż w transporcie morskim, korzystającym z wolności mórz.

Prawo rządzące międzynarodowym transportem lotniczym stanowi instrument polityki państw tworzących to prawo, która jest mniej lub bardziej restryktywna albo liberalna, a w razie różniacej się postawy stron prawo to powstaje w drodze kompromisu. O tym, czy polityka państw w tej dziedzinie jest mniej lub bardziej liberalna decydują różne względy ogólnopolityczne (niekiedy obronne), a także – chociaż nie zawsze – preferencje dla liberalnej gospodarki rynkowej czy też gospodarki etatystycznej (planowej). Polityka ta może też być ukierunkowana na ogólne zrównoważenie korzyści gospodarczych (*overall balance*) lub też ich zrównoważenie w sektorze usług lotniczych (*sectoral balance*). W zakresie regulacji międzynarodowego transportu lotniczego w systemie chicagowsko-bilateralnym postanowienia zawieranych umów międzynarodowych wskazują na przewagę podejścia sektorowego. Rzadziej w negocjacjach lotniczych uwzględnia się interesy innych sektorów (np. turystyki).

Na marginesie warto zauważyć, jak poszczególne państwa dążą do kształtowania swych stosunków i optymalizacji wyników działalności międzynarodowego transportu lotniczego lub też przynajmniej do zrównoważenia wzajemnie przyznawanych praw i korzyści. Decydują tu indywidualne czynniki i negocjacyjne atuty, w szczególności zaś:

- 1) rozmiary i położenie terytorium państwa;
- 2) wielkość i charakterystyka rynku przewozów lotniczych czy większość przewozów jest generowana i opłacana na terytorium danego państwa, czy też państwa partnera lub też państw trzecich;
- 3) potencjał i pozycja konkurencyjna narodowych przewoźników lotniczych.

O ile pierwszy z wymienionych czynników na szczęście nie ulega częstym zmianom, o tyle w przypadku drugim (rynek) i trzecim (potencjał konkurencyjny narodowych przewoźników) dochodzi nieraz do poważnych zmian.

Proces rozszerzania liberalizacji dostępu do rynku międzynarodowego transportu lotniczego, usuwania dyskryminacji flag oraz promowania konkurencji przebiega z dużym trudem.

Gdy chodzi o regulację ekonomiczną w ścisłym znaczeniu, należy stwierdzić co następuje:

1. W zakresie wymiany wolności lotniczych nie ma nadal konwencji o zamierzonym zasięgu światowym poza incydentalnymi postanowieniami art. 5 konwencji chicagowskiej i mającymi ograniczone znaczenie układami chicagowskimi o dwóch wolnościach. Nie ma także regulacji dotyczących tzw. wolności operacyjnych.
2. Nie ma regulacji o zamierzonym zasięgu światowym, gdy chodzi o wolności działalności handlowej przewoźników lotniczych.
3. Nie ma powszechnie przyjętych zasad konkurencji między przewoźnikami lotniczymi.
4. Szczególnie istotne jest utrzymywanie się przepisów uzależniających licencjonowanie i wyznaczanie przewoźników lotniczych do obsługi umownych tras od przynależności państwowej („narodowości”) właścicieli i podmiotów kontrolujących przedsiębiorstwa. Istnieją jednak

tendencje do zastępowania kryteriów kapitałowych przez inne, uwzględniające powiązania przewoźnika z państwem wyznaczającym go lub upoważniającym do obsługi danych tras.

IV. Czy są szanse na dobry globalny system?

Ustanowienie systemu regulacji ekonomicznej usług transportu lotniczego byłoby pożądane w celu optymalizacji tego systemu w skali globalnej (zakładając, że optymalizacja w tej skali byłaby w ogóle możliwa). Warunkiem powstania takiego systemu byłoby przekonanie ogółu państw, kierujących się różnymi racjami i argumentami, o tym, że projektowany system przynosi im określone korzyści, jeżeli nie w ujęciu sektorowym, to w ujęciu szerszej traktowanego bilansu korzyści. Nie wydaje się by istniały szanse opracowania i ujęcia w formę traktatów takiego systemu w realnie dającej się określić perspektywie. Wymagałoby to nie tylko uzgodnienia mających obowiązywać reguł prawa, lecz także stworzenia globalnego systemu zarządzania (*governance*) mającego kompetencje do ewentualnego aktualizowania przepisów i wytycznych szczegółowych, monitorowania stosowania tych reguł i zaleceń przez państwa oraz stosowania sankcji w przypadkach naruszeń. ICAO nie ma takich kompetencji i zapewne broniłaby się przed ich przyjęciem. Nie widać również szans na przyjęcie takich zadań przez WTO w ramach systemu GATS. Uzależnienie dostępu do rynku oraz narodowego traktowania obcych przewoźników od indywidualnych zobowiązań państw według GATS wykluczałoby powszechną liberalizację usług lotniczych.

Podstawowym warunkiem postępu, nie tylko w tej dziedzinie obrotu międzynarodowego, jest znalezienie rozwiązań mających zastosowanie w relacjach między państwami bogatszymi i bardziej rozwiniętymi z jednej strony i państwami biedniejszymi, słabiej rozwiniętymi, z drugiej. Te ostatnie obawiają się rozwiązań zbyt liberalnych i niosących nadmierne ryzyko dla słabszych partnerów. Znalezienie takich rozwiązań obejmujących opisany wyżej zakres zagadnień byłoby trudne ze względu na ich ilość i skomplikowane powiązania, lecz przede wszystkim ze względu na brak widocznych, realnych postępów w realizacji zasady międzynarodowej solidarności. Próby rozwiązań opartych na zasadzie solidarności w stosunkach między partnerami bardziej i mniej rozwiniętymi, mocniejszymi i słabszymi ekonomicznie podjęte zostały w niektórych obszarach leżących na obrzeżu głównego obszaru ekonomicznej regulacji międzynarodowego transportu lotniczego, mianowicie w zakresie cywilnoprawnej odpowiedzialności przewoźników lotniczych i użytkowników (operatorów) statków powietrznych oraz ubezpieczenia odnośnych do rodzajów ryzyka.

Pierwszy przykład to regulacja pokrywania szkód w lotniczym przewozie pasażerów. Konwencja warszawska przyjęła zasadę odpowiedzialności przewoźnika ograniczonej do kwoty odpowiadającej obecnej wartości około 10 tys. USD, podwyższonej protokołem haskim do około 20 tys. USD. Odszkodowanie mogło być wyższe w przypadkach szkód wyrządzonych z winy umyślnej lub poważnego niedbalstwa po stronie przewoźnika albo jeżeli strony ustaliły to w umowie, z odpowiednią dopłatą od pasażera. W protokole gwatemalskim z 1972 r., a następnie w protokole montrealim nr 3 z 1975 r. zawarto nowe postanowienia mające stanowić kompromis między oczekiwanym przez społeczeństwa krajów bogatszych zniesieniem jakiegokolwiek limitu a zastrzeżeniami z krajów słabiej rozwiniętych. Te ostatnie obawiały się nadmiernego obciążania słabszych finansowo przewoźników z równoczesnym nadmiernym kosztem ubezpieczeń przewoźnika wliczonych do taryf obowiązujących także pasażerów uboższych, niemogących liczyć na wysokie odszkodowania.

Przewidziano więc limit podwyższony do 100 tys. USD, nieprzekraczalny. Równocześnie przewidziano możliwość wprowadzenia systemu gwarantującego możliwość dodatkowego ubezpieczenia na żądanie i na koszt zainteresowanego pasażera. Koszt ten nie obciążałby zatem ogółu pasażerów. Protokoły te nie weszły w życie z powodu stanowiska państw najbardziej rozwiniętych, ich środowisk konsumenckich i adwokackich. Państwa te doprowadziły do zawarcia w 1999 r. konwencji montrealskiej, która zniósła w ogóle limit odszkodowań pasażerskich. Konwencja warszawska wiąże nadal państwa, z których tylko część przyjęła również konwencję montrealską. Brak więc jednolitego systemu, który miał uwzględniać interesy bogatszych i biedniejszych partnerów.

Drugi przykład to konwencje dotyczące odpowiedzialności użytkowników statków powietrznych za szkody wyrządzone osobom trzecim. Konwencje z lat 1933 i 1952 miały być zastąpione przez dwie konwencje montrealskie z 2009 r. Jedna z tych ostatnich miałaby uregulować ogólne zasady tej odpowiedzialności, druga zaś – szczególne zasady mające zastosowanie w przypadku szkód powstałych w wyniku aktów bezprawnych, terrorystycznych. W drugiej konwencji montrealskiej, oprócz zasad i limitów odszkodowań, podobnych jak w konwencji pierwszej, przewidziano utworzenie specjalnego funduszu. Byłby on stworzony z wpłat wniesionych przez państwa strony konwencji, z równoczesnym wprowadzeniem opłat pobieranych od przewoźników lub wpłacanych przez innych użytkowników statków powietrznych. Z funduszu tego byłyby pokrywane szkody przekraczające możliwości finansowe poszczególnych przewoźników i użytkowników statków powietrznych, a także możliwości komercyjnego ubezpieczenia ich odpowiedzialności. W kolejnych latach odpowiednie kwoty byłyby uwzględniane przy ustalaniu bieżących wpłat. Przykład kilkumiliardowych strat powstałych w serii zamachów z 11 września wskazuje, jak ważne byłoby działanie tego systemu dla ogółu potencjalnych poszkodowanych, a w szczególności dla słabszych ekonomicznie przewoźników i użytkowników statków powietrznych z większości państw. Otóż wszystko wskazuje na to, że konwencja nie wejdzie w życie i międzynarodowy fundusz nie powstanie, ponieważ w państwach najbardziej rozwiniętych uznano, że ich własne silne systemy ubezpieczeniowe wystarczą, aby rozwiązać ich problemy bez konieczności zabezpieczenia potrzeb krajów słabszych.

V. Uwaga końcowa

Niezwykły rozwój lotnictwa i transportu lotniczego w ostatnich stu latach stworzył potrzebę ustanowienia odpowiednich regulacji prawnych o zasięgu światowym. Dokonana przez autora bardzo ogólna i z konieczności skrócona oraz niepełna ocena kształtującego się w tym czasie prawa lotniczego, obowiązującego w transporcie lotniczym międzynarodowym, prowadzi do stwierdzenia, że osiągnięto ogromny postęp w tworzeniu i stałym doskonaleniu międzynarodowych norm prawnych odnoszących się do spraw bezpieczeństwa żeglugi powietrznej i ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji, a także międzynarodowego ścigania sprawców tych aktów. W tym zakresie działają konwencje i przepisy szczegółowe o zasięgu światowym, implementowane i uściślane w ramach układów regionalnych, z przodującą rolą Unii Europejskiej. Brakuje natomiast istotnego postępu w dziedzinie regulacji ekonomicznej tego transportu, gdy chodzi o sprawy wolności lotniczych i handlu usługami lotniczymi. W tej dziedzinie nie ma żadnej konwencji o zamierzonym zasięgu światowym, dominuje system chicagowsko-bilateralny, nieskoordynowany i z zasady restryktywny, powoli tylko zmierzający do dwustronnych lub regionalnych

układów „otwartego nieba” (z przodującą pozycją UE). Natomiast w obszarze międzynarodowego lotniczego prawa prywatnego, leżącego niejako na obrzeżu prawa gospodarczego, widoczny jest postęp w postaci kilku wielostronnych konwencji. Jednak konwencje te przyjęte przez różne większe lub mniejsze grupy państw, przy lukach wypełnianych przez prawo wewnętrzne, nie zapobiegają kolizjom praw i jurysdykcji.

Wydaje się, że w zakresie międzynarodowej ekonomicznej regulacji transportu lotniczego trzeba będzie jeszcze długo czekać na jakieś ogólnie akceptowalne rozwiązania. Międzynarodowy aparat zarządzania sprawami lotnictwa cywilnego (ICAO) nie ma wystarczających kompetencji w tym zakresie. Nie ma ich także WTO.

Niepokojący jest również brak przejawów solidarności międzynarodowej i poważnych prób godzenia sprzecznych interesów w tej dziedzinie, podobnie jak w cywilno-prawnej regulacji działalności lotnictwa. Pod tym względem transport lotniczy niewiele się różni od innych dziedzin obrotu międzynarodowego.