UNIWERSYTET WROCŁAWSKI
Biblioteka Wydziału Prawa
6479

HALEWSKI

PRAWO LOTNICZE

W ZARYSIE

(OKRES POWOJENNY)

BIBLIOTEKA
Zakładu Nauk Administracji Publicznej
Uniwersytetu Wrocławskiego
L. inw.
19.

LWÓW
ZAKŁADU NARODOWEGO IMIENIA OSSOLIŃSKICH
1937

DR TADEUSZ HALEWSKI

PRAWO LOTNICZE

W ZARYSIE

(OKRES POWOJENNY)

LWÓW
Z DRUKARNI ZAKŁADU NARODOWEGO IMIENIA OSSOLIŃSKICH
1 9 3 7

6479

CZĘŚĆ I

MIĘDZYNARODOWE PRAWO LOTNICZE

(OKRES POWOJENNY)

SPIS RZECZY

Str.

Bibliografia Tomu II 5
Okres wojny światowej 15
Polityczne tło rozwoju zagadnień w okresie powojennym i ich wpływ na ukształtowanie się prawnych zasad lotnictwa . 17
Traktat wersalski i Liga Narodów 23
Międzynarodowa Konwencja urządzająca żeglugę powietrzną . 34
C. I. N. A. Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej . 63
Międzynarodowe organizacje lotnictwa 72
Nowe myśli w organizacji wspólnego międzynarodowego organu dla lotnictwa 126
Państwowe systemy administracyjne lotnictwa 129
Lotnictwo i prawo — a przyszłość i jej problemy . . . 194

BIBLIOGRAFIA DO TOMU II

Pisma. Prasa lotnicza i prawno-lotnicza

L'Aéronautique, miesięcznik lotniczy, Paryż

L'Aérophile, organ Aéroclub de France, Paryż

Les Ailes, miesięcznik lotniczy, Paryż

L'Air, miesięcznik lotniczy, Paryż

Air Law Review, New York

Archiv fur Luftrecht (1929—36), Berlin, Królewiec, Lipsk

Aviation, amerykański miesięcznik lotniczy, New-York

Bolletino Officiale della Navigatione e del Traffico Aereo, Rzym

Bulletin de la Navigation Aérienne, Publication Officielle du Ministère de l'Air, Paryż

Bulletin Officiel de la Commission Internationale de la Navigation Aérienne, Paryż

Bulletin de Renseignements de la Commission Internationale de la Navigation Aérienne, Paryż

Droit Aérien (1929—31), Paryż

Flight, organ Aero-Club of the United Kingdom, Londyn

Flugsport, techn. Zeitschrift fur das gesamte Flugwesen, Frankfurt

Illustrierte Flugwoche, tygodnik, Berlin

Il Diritto Aeronautico, Roma

Ikarus im Fluge durch die grosse Welt, miesięcznik, Berlin

Journal du droit International privé (1891—35), Paryż

Letectvi, organ Aeroklubu Republiki Czechosłowackiej, Praga

Lot Polski, organ Zarządu Głównego LOPP, Warszawa

Lotnik, organ Związku Lotników Polskich, potem Wielkopolskiego Klubu Lotn. (1922—32, obecnie już nie wychodzi), Poznań

Luftfahrt, Organ des deutschen Luftfahrt-Verbandes, Berlin

Luft- und Kraftfahrt, pismo Związku: Reichsverband der Reichskraftfahrer, Berlin

Luftwacht, miesięcznik, Berlin

Luftweg, Organ des deutschen Luftrates (do r. 1933) i Aeroclub von Deutschland, Monachium i Berlin

Młody Lotnik, pismo młodzieży, wydawane przez LOPP (nie wychodzi od r. 1930, wcielone zostało do wydawnictwa „Skrzydlata Polska")

Nachrichten fur Luftfahrer, wydawane przez Luftfahrtabteilung des Reichsverkehrsministeriums do r. 1933, obecnie przez Ministerstwo Lotnictwa, Berlin

Pilot, organ Klubu Pilotów w Katowicach (1928—31, nie wychodzi)

Przegląd lotniczy, organ Departamentu Aeronautyki M. S. Wojsk. (1928—36)

Publication de la Société des Nations (1922—35), Genewa

Revue Aéronautique Internationale. Wydawca Albert Roper (1931—36), Paryż

Revue général de droit Aérien (1931—36), Paryż

Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne (1910—14, 1922—29), Paryż

Rivista di Diritto Aeronautico, Rzym

Sbornik zakonow i razporiażenij po graždanskoj awiacji (1922—34), Moskwa

Skrzydlata Polska, organ lotnictwa sportowego (1931—36), Warszawa

Sobranije zakonow i razporiażenij ZSRR (tylko dotyczące lotnictwa), Moskwa

The Journal of air Law, Chicago

Wiestnik wozdusznoho fłota, miesięcznik rosyjskiego lotnictwa, Moskwa

Zeitschrift fur das gesamte Luftrecht (1926—27), Berlin-Lipsk

Prace, artykuły oraz inne zbiory

Aeroklub von Deutschland, Gesetze und Entwurfe betr. die Luftfahrt, Bd. I—III

Babiński Leon: Drogi i kierunki współczesnego prawa lotniczego, Poznań 1930

Babiński Leon: Konferencja warszawska prawa lotniczego, Warszawa 1930

Bartz: Deutsche Luftrechtspolitik seit Versailles, 1927

Basdevant: Les problèmes juridiques de l'air. Paryż 1925

Bassilesco: La propriété de l'espace aérien, et les risques crées par la navigation aérienne, Paryż 1930

Batigne: De la responsabilité des compagnies de navigation aérienne dans les accidents, Montpellier 1923

Beaudonnet: Des clauses de non-responsabilité et de l'assurance des fautes. Paryż 1927

Berthélémy: Les problèmes juridiques du développement de l'aéronautique. Wykłady w Académie des sciences morales et politiques. Paryż 1924

Blanc-Dannrey: La Convention de Varsovie et les règles du transport aérien international. Paryż 1933

Blum: Les assurances aériennes. Paryż 1930

Botlicher: Luftfahrtversicherung (w „Jahrbuch fur Luftverkehr" 24, str. 185)

Bouché: L'aviation civile internationale. W „Ilustration" 5 marzec 1932

Bredow-Muller: Das Luftverkehrsgesetz vom 1 August 1922, Kommentar 1922 i uzupełnienia 1927, Berlin

Busse: Luftrecht einschliesslich Luftverkehrsgesetz und Pariser Luftverkehrsabkommen, Lipsk 1928

Calot: Les transports commerciaux. Paryż 1929

Constantinoff: Le droit aérien français et étranger. Duchemin 1932

Couannier: Eléments créateurs du Droit Aérien, Paryż 1929

Couannier: Examen de principes de la Convention Internationale portant réglementation de la Navigation Aérienne du 13 octobre 1919, Paryż 1927

Couannier: Légitimité de la guerre aérienne, Paris 1925
Dalissier: Les transports aériens. Paryz 1931
De Kerland: Le ministère de l'air, w „Revue politique et parlamentaire" 1929 (447)
De L'Escaille: L'aéronautique et les assureurs, w „Revue aéronautique" 1924
De L' Escaille: L'aviation marchande et la sécurité, w „Les Ailes" 17 kwiecień 1933
Divald: Das tschechoslovakische Gesetz uber den Luftverkehr w „Zeitschrift fur Ostrecht" 1928
Doring: Versicherung und Luftverkehr, Basel-Stuttgart 1924
Doring: Das internationale Recht der Privatluftfahrt, Berlin 1927
Doring: Die Luftversicherung, Entwicklung, Recht und Technik, Berlin 1928
Everling: Um die Freiheit deutschen Luftfahrt, Hannover 1926
Fachinger: Die Anderungen des burgerlichen Rechts durch das Luftverkehrsgesetz, Marburg 1926
Fauchille: Traité de droit international public, tom I, część 2, Paryż 1925
Fischer von Poturzyn: Lufthansa, Lipsk 1925
Fischl: Das osterreichische Luftfahrtrecht, Wiedeń 1929
Frank: Handbuch des sozial-nationalistischen Rechtes, Berlin 1935
Fricotelle: Aviateurs et particulieurs. Paryż 1927
Gardair: De la locomotion aérienne au point de vue juridique. Marsylia 1921
Gardenat et Salmon-Rieci: De la responsabilité civile. Paryż 1927
Garner: La réglementation internationale de la navigation aérienne en temps de paix, w „Revue de Droit international et de Législation comparée". Paryż 1923, tom IV
Gerson: Der Luftraum und die Luftfahrtzeuge im offentlichen Recht, insbesondere des Deutschen Reichs, Hamburg 1924
Giannini: La Convenzione di Roma sulla responsabilità degli aeromobili pei danni ai terzi in superficie. Studi di Diritto Aeronautico v. 6, 1933
Giannini: Il diritto aeronautico nel 1927, Nuovi studi di storia di diritto, 1927

Giannini: Saggi di diritto aeronautico. Mediolan 1932
Ginesty: La responsabilité du transporteur aérien. Tuluza 1928
Giroud: La navigation aérienne. — Commentaire de la loi du 31 mai 1924, w „Recueil général des lois, décrets et arrêtés" 1924
Gisard: Funkrecht im Luftverkehr. 1933
Goff: Traité théorique et pratique de Droit aérien, Paryz 1934
Des Gouttes et Julliot: Essai d'adaptation à la guerre aérienne des principes de la Convention de Genève, w „Revue internationale de la Croix-Rouge" 1924
Des Gouttes et Julliot: Recueil de documents sur la neutralisation des aéronefs sanitaires. Genewa 1925
Hamel: Nationalité et conflit des lois en Droit aérien, w „Revue de droit international privé" 1925. Nr. 1 i 2
Hamel: La loi du 1-er juin 1924 sur la navigation aérienne. Paryż 1925
Hamel: Le Droit aérien en 1924, w „Journal du Droit international". Paryż 1925
Hamel: Le Droit privé aérien dans le projet du Code international de l'air, w „Annales de droit commercial", Rousseau, Paryż 1923
Harper: Res ipsa loquitur in air law, w „Air Law Review" 1930
Helen: Le Code de l'air, w „L'Air" czerwiec 1919
Hertz, Kleptow: Der Friedensvertrag von Versailles und das deutsche Luftwesen, Konigsberg 1922
Hess: Schweizerisches Luftrecht, wydawnictwo Aéro-Revue, Zurich 1927
Hobra: Où en est l'assurance, aviation à l'étranger, w „Semaine" 21 X 1929
Homburg: Essai sur la condition juridique internationale des aéronefs, w „Revue de Droit international et de Législation comparée" 1924, t. V
Homburg: Les travaux du 5-e Congrès international du Comité juridique international de l'Aviation, w „Revue de Droit intern. et de législation comparée" 1923
Homburg: Les douanes et les assurances aériennes, w „Revue de Législation Comparée" 1925

Hotschkiss: A Treatise on aviation law, New York 1928
Hugueney: Le droit pénal et l'aviation, w „Revue internationale de Droit pénal" 1924. Nr. 2
Imbercq: Jurisprudence aéronautique et compagnies d'assurances. W „L'Aérophile" 1920
Imbercq: Jurisprudence aéronautique, accidents et compagnies d'assurances. W „L'Aérophile" 1920
Jacob: De l'organisation des pouvoirs publics en matière aéronautique. W „L'Aérophile" wrzesień 1922
Julliot: Les avions sanitaires et l'après guerre. Paryż 1922
Julliot: Les aéronefs sanitaires. W „Revue de locomotion aérienne" 1929
Julliot: L'Aviation sanitaire devant la XIV-e Conférence internationale de la Croix-Rouge. W „Revue général de Droit international public". Paryż 1931
Kaftal: Lotnictwo a prawo cywilne, Warszawa 1926
Kaftal: Przynależność państwowa statków powietrznych, Warszawa 1928
Kaftal: La réparation des dommages causés aux voyageurs dans les transports aériens, Paryż 1930
Kaftal: La responsabilité pour dommages causés par les aéronefs aux tiers à la surface. Paryż 1933
Kaftal: The problem of liability for damages caused by aircraft on the surface. Chicago 1934
Kaftal: La convention de Rome du 29 mai 1933 pour l'unification de certaines régles relatives aux dommages causés par les aéronefs aux tiers à la surface et les Législations Nationales. Paryż 1936
Kickstat: Die das Privatrecht beruhrenden Bestimmungen des Luftverkehrsgesetzes, Kiel 1923
Korowyn: Sowriemiennoje mieżdunarodnoje publicznoje prawo, Leningrad 1926
Korowyn: La conquête de la stratosphère et le droit international, Paryż 1934
Krahe: Entwicklung des Luftschiffahrtrechtes, Aachen 1926
Kroell: Traité de droit international public aérien, Paryż 1934
Lacombe: Le status international de l'espace aérien. Paryż 1934

Lacroix: Le domaine aérien et la guerre. Tuluza 1919
Lamoine: La responsabilité des navigateurs aériens à l'égard des tiers à la surface. Paryż 1935
Lampué: Les rapports entre l'État Français et les Compagnies de transports publics aériens, Paris 1927
Lapradelle: La guerre aérienne et le droit, w „Correspondant" 25 maja 1918
Lapradelle: La loi internationale de l'air, w „Europe Nouvelle" 31 lipca 1926
Lebon: De la guerre aérienne dans ses rapports avec le droit international. Nancy 1923
Lefrançois: La responsabilité civile du transporteur par avion. Grenoble 1925
Le Gal: Quelques expériences récentes en matière d'assurance obligatoire, w „Revue de locomotion aérienne" 1921
Łachtin: Mieżdunarodnoje wozdusznoje prawo, w „Wiestnik Sowietskoj Justycji", Charków 1926
Mac Nair: The law of the air. Londyn 1932
Mandl: Letecke Prawo. Pilzno
Montjou: Le ministère de l'air, w „Revue de Paris" 1 grudnia 1928. Paryż 1928
Mori: L'aéronautique dans les lois italiennes et dans les conventions internationales, 1926
Mundt: Die Haftung des Luftfahrtzeughalters nach dem Luft-V. G., Berlin 1923
Musto: L'Aéromobile, droit et législation, 1926
Nebout: Le ministère de l'air. Paryż 1929
Nicolay: Le Code de l'air. W „Journal du Droit international" 1924
Nokes et Bridges: The law of aviation. Londyn
Nys: Rapport sur le régime juridique des aérostats, w „Annuaire de l'Institut". Tom 19, str. 36
Oppikofer: III Internationale Luftprivatrechtskonferenz. W „Archiv fur Luftrecht" 1933
Osterhout: The doctrine of res ipsa loquitur as applied to aviation. W „Air Law Review" 1931
Payé: Modern Aircraft, New York 1927

Pereterskij: Mieżdunarodnoje sogłaszenije o wozdusznom periedwiżenije, Moskwa 1923

Pereterskij: Dogowor wozdusznoj periewozki. W piśmie „Sowietskoje Prawo" Nr. 2. Moskwa 1924

Pereterskij: Problemy prawa wozdusznoj wojny; wydawnictwo: Awiaizdatielstwo, Moskwa 1925

Poll: Luftkriegsrecht, Stuttgart 1924

Poschel: Einfuhrung in die Luftfahrt. Lipsk 1925

Prochasson: Le risque de l'air. Editions contemporaines 1931

Raault: Les clauses de non-responsabilités dans le contrat de transport aérien. Reims 1934

Rautenberg: Die Haftpflicht des Halters von Luft und Kraftfahrtzeugen. Marburg 1920

Ripert: La Convention de Varsovie du 12 octobre 1929 et l'unification du Droit privé aérien. W „Journal de Droit international privé" 1930

Ripert: Les clauses de non-responsabilités dans les transports aériens, w „L'Air" sierpień 1923

Ripert: L'état actuel du Droit aérien. W „Journal de Droit international" 1923

Ripert: L'état actuel du Droit aérien. W „Journal de Droit international" 1933

Ripert: Projet de loi sur la navigation aérienne. W „Bulletin de la Société des Études législatives" 1921, str. 261

Romer: Die Haftung des Luftfahrtzeughalters nach dem Luft-V. G., Berlin 1925

Roper: La Convention Internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne. Paryż 1930

Roper: La Convention aérienne du octobre 1919, code international de droit public aérien, w „L'Europe Nouvelle" 31 lipca 1926

Rundstein: Wojna powietrzna wobec prawa, „Temis Polska" Warszawa 1915

Saunière: Le Bureau Véritas. Paryż 1932

Sauze: Responsabilité en matière d'aviation, Paryż 1916

Schleicher: Internationales Luftfahrtrecht. Berlin 1923

Schleicher: Der gegenwärtige Stand des internationalen Rechts der Luftfahrt, w „Niemeyers Zeitschrift", tom 33

Schleicher: Das internationale Recht des Luftverkehrs, w „Schiffahrtsjahrbuch" 1926, str. 959

Schneider: Negligence in the law of aviation, w „Boston University Law Review" 1925

Schreiber: Die Note des Botschafterrats vom 24 Juni 1925 uber die Luftfahrt. W „Juristische Wochenschrift" 25, str. 1564

Scott: L'Institut de droit international de navigation aérienne internationale, w „Revue général de droit international" 1928

Slotemaker: Freedom of passage for International air service, Londyn 1932

Spiropulus: Der Luftraum intergrierender Teil des Staatsgebiets. Lipsk 1921

Sudre et Peyrillier: Répertoire de l'aéronautique et des transports aériens. Paryż 1923

Tanneberger: Luftfahrtbelange, Luftfahrtregelung und Zuständigkeit, w „Die Polizei". Wydawnictwo „Kameradschaft", zeszyt 4, str. 89. Berlin 1927

Tauber: Der Luftbeforderungsvertrag. W „Juristische Wochenschrift" 1921, str. 665

Tauber: Schadenhaftung und Welt-Luftprivatrecht, w „Der Luftweg" 1926, str. 64—65

Thiemer: Die Rechtsverhältnisse des Luftraums und die Haftplicht des Luftfahrers. Lipsk 1920

Thilo: Das Flugzeug im Postdienst. W „Jahrbuch fur Luftverkehr" 1924, str. 173

Thomas: Le ministère de l'Air. Paryż 1930

Tilgenkamp: Der Luftverkehr. Entstehung, Entwicklung und okonomische Grundlagen. Berlin 1924

Tissot: De la responsabilité en matière de navigation aérienne. Paryż 1925

Visscher: Le Droit international et la navigation aérienne en temps de paix. W „Revue de droit et de législation comparée". Bruksela 1927

Volkmann: Internationales Luftrecht. Berlin 1930

Wegener: Der Luftverkehr im offentlichen Recht. Frankfurt a. M. 1922
Wegert: Luftrecht. Reichsrechtliche Vorschriften. Berlin 1927
Wendler: Die strafbaren Handlungen nach dem Luft-V. G. Berlin 1923
Wingfield et Sparkes: The law in relation to aircraft. Londyn 1928
Wolters: Luftverkehrsrecht. Rostock 1918
Woodhouse: Textbook of aerial laws. New York 1920
Wygard: Uwagi o lotnictwie komunikacyjnym. Warszawa 1926
Yvon: La guerre aérienne. Paryż 1924
Zittelmann: Luftschiffahrtsrecht. W „Niemeyers Zeitschrift", tom 19, str. 458
Zollmann: Law of the air, 1923

OKRES WOJNY ŚWIATOWEJ

Wybuch wojny światowej przerwał wszelkie próby uregulowania prawnych zasad żeglugi powietrznej na podstawach dyskusyj pierwszych lat XX wieku. Państwa tak wojujące, jak i neutralne, zmuszone zostały do zakazu żeglugi powietrznej nad swymi obszarami, ewentualnie bardzo ją ograniczyły. Wojna wysunęła rozwój lotnictwa na czołowe miejsce w zagadnieniach taktycznych i politycznych. Nic też dziwnego, że lotnictwo zajmowało umysły wszystkich, było przecież tym czynnikiem walki, którego się obawiano. Liczne rzesze zetknęły się z nim bezpośrednio i wyrobiły sobie pewien punkt patrzenia na nie. Lotnictwo spopularyzowało się, a w ślad za tym zagadnienia jego poddano doświadczeniu. Na czym opierały się dotychczasowe pojęcia prawne lotnictwa? W okresie dotychczasowych studiów wyrobiły się dwie szkoły (tak je należy nazwać) zagadnień prawnych lotnictwa: 1-sza, głosząca zasadę wolności przestworzy powietrznych, 2-ga, propagująca tezę zwierzchnictwa państwowego nad przestrzenią atmosferyczną, rozciągającą się nad obszarem państwa.

W pierwszej występują następujące teorie: a) wolności powietrza bez ograniczeń, b) wolności powietrza, ograniczonej specjalnymi przepisami państwa, nad któ-

rego terytorium roztacza się obszar powietrzny, c) wolności powietrza, ograniczonej jedną strefą terytorialną państwową. W drugiej zaś szkole powstają następujące tezy: a) zwierzchnictwa państwowego bezwzględnego, lecz jedynie do określonej wysokości, b) zwierzchnictwa państwowego, ograniczonego prawem nieszkodliwych przelotów w żegludze powietrznej, c) zwierzchnictwa państwowego bez jakichkolwiek ograniczeń.

Wojna światowa, jak z czynnika zaspokajania potrzeb sportowych, jakim było lotnictwo do chwili jej wybuchu, uczyniła środek walki, i to decydujący, tak też i w jego zagadnieniach prawnych i politycznych sprowadziła zasadniczy zwrot. Dlaczego? Gdy zrozumiemy potężny rozwój lotnictwa w czasie wojny, widoczny choćby np. w cyfrach takich, iż przed wojną wybudowano w ogólności 2500—3000 samolotów, a od sierpnia 1914 do 1 stycznia 1919 roku — około 250.000, to zdamy sobie sprawę z tego, że musiały nastąpić zmiany i w ujęciu zasad prawnych lotnictwa. Zrozumieli to również przedwojenni teoretycy prawa lotniczego.

Powstało oparte na doświadczeniu wojennym przekonanie, że powietrze musi stać się częścią posiadania narodowego. To przeświadczenie przeniosło się w czasie wojny nawet do państw neutralnych, które wprawdzie żadnych zmian prawnych i administracyjno-organizacyjnych lotnictwa nie poczyniły, jednak nie pozostały obojętne dla tej idei. U państw walczących nastąpiła wybitna zmiana poglądów na organizację i ustrój prawno-administracyjny lotnictwa.

Anglia, wyznaczając w czasie wojny lotnictwu specjalny dział administracji i dowództwa, a nawet prze-

kształcając je w ministerstwo (od początku r. 1918), dokonała zasadniczego kroku i pchnęła na nowe tory zagadnienia prawne lotnictwa. Czekano tylko na zakończenie wojny.

Zwycięzcy z wojny światowej, bogaci jej doświadczeniami, byli przygotowani do dokonania ostatecznych zmian w poglądach na zasady prawne lotnictwa — i zmian tych dokonali.

POLITYCZNE TŁO ROZWOJU ZAGADNIEŃ LOTNICZYCH W OKRESIE POWOJENNYM I ICH WPŁYW NA KSZTAŁTOWANIE SIĘ PRAWNYCH ZASAD LOTNICTWA

Umilkły działa i szczęk oręża na pobojowiskach świata. Narody zaprzestały mordować się nawzajem na wszystkich frontach. Pożoga wojenna ogarniała jedynie jeszcze kraje narodów budzących się do ponownego życia samodzielnego oraz daleko na wschodzie, gdzie dogorywały ostatnie tchnienia starego regimu pod uderzeniami nowego, czerwonego porządku rzeczy.

Narody stanęły przed zagadnieniem, jak zakończyć tyloletnie współzawodnictwo polityczne i ostatnie krwawe zmagania na polach walk od r. 1914—1918. Okres przedwojenny „zbrojnego pokoju" skupiał w świecie politycznym dwa olbrzymie obozy: jeden — to ententa, drugi — to państwa centralne. Pierwszy, obawiając się potęgi morskiej Niemiec, opierał się o politykę kolonialną angielską oraz o przemysł angielski, lękający się konkurenta niemieckiego, szybko zdobywającego popyt na rynkach świata. Drugi obóz dążył do zawładnię-

cia całym światem, wpatrzywszy się w politykę ekspansji i imperializmu Wilhelma: widział on swój ideał w polityce Mitteleuropy i, stale się wzmagając, przez Drang nach Osten i Westen szedł ku potędze. Polityka kolonialna, przemysłowa oraz szereg pociągnięć politycznych Niemiec stwierdza, że dążyli oni do opanowania świata. Dwa potężne obozy musiały się zetrzeć. Tak się też stało.

Żądze imperialistyczne tych obozów rzuciły setki tysięcy i miliony ludzi na pole walki, by w morderczych i bratobójczych bojach zabezpieczyć powodzenie i zwycięstwo swej polityki. Cała Europa, a w końcu cały świat, stał się teatrem potwornych zmagań. Trwało to dość długo, aż przemęczenie narodów wojną kazało szukać jakiegoś zakończenia. Znalazł się człowiek, który tchnął we wszystkie ludy ideę braterskiego pokoju. Wilson i jego idea — to czynniki, które zadecydowały o końcu wojny. Wielki prezydent poddaje myśl stworzenia Ligi Narodów i ogólnego rozbrojenia. Od przedwojennych grup, które zabezpieczały byt pokojowy poszczególnym państwom, przesuwa się koncepcja polityczna na wszystkie narody. Powstaje idea paktów gwarancyjnych, by nimi wymuszać posłuszeństwo państw, które by ich nie respektowały.

Wojna światowa zakończyła się traktatem wersalskim, który rozpoczyna erę powojenną, obracając się wokół zagadnień stałego pokoju i rozbrojenia. Nadmieniam, że natychmiast po podpisaniu pokoju w Wersalu Lloyd George wysyła do króla angielskiego pisany w Galerii Lustrzanej list, zawiadamiający o dziejowym fakcie. List ten został przesłany drogą powietrzną i doręczony

królowi tego samego dnia. Tak lotnictwo nawiązało ścisły kontakt z zagadnieniami polityki światowej i stało się jakby symbolem nowej ery pokojowej.

Traktat wersalski — to przełomowy punkt w historii ludzkości, która stosunki międzynarodowe opierała dotąd na traktacie westfalskim. Ale Wersal nie zapewnił całkowicie bezpieczeństwa na przyszłość i odszkodowania za krociowe straty, poniesione podczas wojny. Nawet tacy mężowie stanu, jak Clemenceau, Lloyd George i Wilson, nie zdołali stworzyć zasad, warunków i gwarancyj wiecznego pokoju. Analiza i studium stosunków przedwojennych daje takie rezultaty: pokój zbrojny powstrzymywał państwa od wojny, ale każdy zdawał sobie dobrze sprawę z tego, że do niej przyjść musi. Podłożem, a raczej materiałem palnym, tlącym jako zarzewie pożaru wojennego, były tzw. kwestie polityczne, a w nich pierwszorzędne: Polski, Alzacji i Lotaryngii, wschodnia, kwestie kolonialne, które wzrastały w miarę rozwijania się programów imperialistycznych i dążeń emancypacyjnych różnych narodów wschodnich z ich odrębnymi problemami, jak Hindusi, Egipt, zagadnienie panislamizmu itp.

Przed wojną i podczas niej spodziewano się, że wojna światowa i przyszły kongres zlikwidują ostatecznie przedwojenne kwestie sporne i zapoczątkują nową erę wiecznego pokoju. Nadzieje te zdawała się potwierdzać silna koalicja, która, jak myślano, pogodziła interesy Francji, Anglii, Rosji, Japonii, Italii i Ameryki. Pozwalało to przypuszczać, że gdy te państwa zwyciężą i pójdą dalej zgodnie po pewnej linii politycznej, to uregulują wszystkie kwestie i położą silną podstawę pod nową, zaczy-

mającą się epokę pokojową. Lecz tak się nie stało, gdyż traktat zakończył się wzmożeniem się rywalizacji Anglii i Francji i odsunięciem się St. Zjednoczonych od spraw europejskich. Załatwienia wszystkich kwestyj politycznych i ekonomicznych, nad którymi debatowano, są mniej trwałe od decyzyj kongresu wiedeńskiego. Korzystają z tego od r. 1919 Niemcy, oswobadzając się od wszelkich sankcyj, urastając w potęgę ekonomiczną i militarną, tworząc pod względem przekonań politycznych jeden zwarty obóz, dochodząc do coraz większego wpływu na zagadnienia polityki ogólnoświatowej drogą wciągania w orbitę swoich wpływów coraz to innych państw. Stopniowo ustala się opinia, że wojna światowa źle się zakończyła w traktacie wersalskim. Powstały nowe kwestie sporne, które jednak załatwia się na drodze porozumień w Lidze Narodów, ale tylko dlatego tak, że przemęczenie wojną światową wstrzymuje państwa od zbrojnego starcia i że pozostaje jedynie droga pokojowa. Kwestie te, natury politycznej i gospodarczej o znaczeniu światowym, stanowią niebezpieczeństwo konfliktów na przyszłość. Do najważniejszych problemów należy wysuwający się na ich czoło imperializm. Z tym wszechwładnym zagadnieniem wiążą się przede wszystkim wytyczne polityki mocarstwowej państw. Zazębiają się one z kwestiami narodowościowymi, zagadnieniami oceanów i panowania nad nimi. Odbywa się więc współzawodnictwo potęg świata, idące ku problemom bliższego i dalszego Wschodu. Pomijając całą plejadę tych niebezpiecznych a tak łatwo zapalnych zagadnień, na których czele kroczą kolonie i hegemonia na oceanach oraz stosunek St. Zjednoczonych i Japonii, —

uprzytomnimy sobie tylko najbardziej nas dotyczące bolączki Europy i częściowo całego świata. Nazwać je możemy ekonomiczno-socjalnymi, a cały ich ciężar skupiał się w pierwszych latach powojennych na:

1. problemie reparacyjnym,

2. problemie zabezpieczenia pokoju przez pakt Ligi Narodów, stworzenie Trybunału Rozjemczego i przeprowadzenie rozbrojenia na lądzie, morzu i w powietrzu,

3. równomiernym rozdziale między mocarstwa żelaza, bawełny, nafty, zboża oraz innych dóbr,

4. odbudowie Rosji, później jednak zaniechanej,

5. problemie państw Europy środkowej,

6. problemie waluty, ważnym dla krajów o niskiej i wysokiej walucie, budżetów, długow państwowych.

Wreszcie 7. problem najważniejszy: podniesienie gospodarcze świata, usunięcie bezrobocia i stagnacji w przemyśle i handlu, stał się przedmiotem troski wszystkich rządów. Kryzys ostatecznie zajął wszystkie umysły. A równocześnie atmosfera polityczna przez dłuższy czas stała się „duszną“ i niepewną: państwa, szukając zabezpieczenia, zwołują konferencje, wysuwając znów na arenę polityczną ideę zgrupowania państw. Rapallo i „duch Locarna“, to początki okresu politycznego, w którym zabezpieczenie polega już na systemie grup, luźno związanych z Ligą Narodów. Państwa więc zabezpieczają się stale, przeprowadzając poza tym zbrojenia. Zaczyna się również zawieranie paktów o nieagresję. Zażegnując się od wojny, wszyscy jednak myślą o niej i do niej się przygotowują. A w technikę wojowania wszedł obecnie czynnik nowy ogromnej wagi: jest nim bezsprzecznie lotnictwo wraz ze swym przemysłem. Nadto

dramat z lat 1914—1918 udowodnił, że wojna doby obecnej — to zmagania się całych narodów, a nie tylko armij na froncie. Frontem lotniczym nie jest tylko armia walcząca bezpośrednio z nieprzyjacielem, lecz także przemysł o dużej zdolności wytwórczej, który zapewnia zwycięstwo. Toteż dziś na polu lotnictwa odbywa się potężny wyścig narodów. Widzimy, jak państwa całego świata wstawiają na ten cel w swe roczne budżety sumy wzrastające z każdym dniem. Imponujący rozwój lotnictwa, a szczególnie cywilnego, tak w dziale komunikacyjnym, jak sportowo-turystycznym, stworzył dzisiejszą maksymę: lotnictwo — to miara kultury narodów, lotnictwo — to potężny czynnik rozwoju, a zatem i bezpieczeństwa dzisiejszych narodów. A bezpieczeństwo to staje się z dniem każdym bardziej „zbrojne", niż „zbrojny" był przed wojną pokój. I w 18 lat po zawarciu traktatu wersalskiego widzimy coraz dobitniej, że nie udał się on w całości. Z kardynalnych punktów wilsonowskich, dążących do oswobodzenia narodów i stworzenia podstaw pod współżycie wszystkich w pakcie o Lidze Narodów, nie pozostało wiele. I może dopiero przyszłe pokolenia, jeśli zdołają skupić się w p r a w d z i w ą Ligę Narodów, zbiorą obfitsze plony.

* * *

Zamykając tę krótką analizę, stwierdzimy, że podczas obrad wersalskich istniały szczere tendencje zapewnienia stałego, wiecznego pokoju. W traktacie wersalskim znajdziemy punkty, z których przebija pragnienie zabezpieczenia pokoju ze strony państw pokonanych, przede wszystkim Niemiec. Narzuca się im, oraz innym

państwom, szereg ograniczeń natury wojskowej i przemysłowej. — Dalsze, wyraźniejsze tendencje przebijają z paktów o Lidze Narodów.

TRAKTAT WERSALSKI I LIGA NARODÓW

Przystępując do pierwszego aktu, stwarzającego w prawie międzynarodowym wstęp do ustalenia zasad rozwojowych i prawnych lotnictwa po wojnie, musimy zacząć od traktatu wersalskiego, podpisanego w dn. 28 czerwca 1919 r. Zawiera on w sprawie lotnictwa kilka postanowień.

Dział III

Przepisy dotyczące lotnictwa wojskowego i morskiego.

Art. 198. — Ani awiacja wojskowa, ani morska nie będą wchodziły w skład sił zbrojnych Niemiec.

Niemcy będą mogły jedynie i w przeciągu czasu najpóźniej po dzień 1 października 1919 roku utrzymywać maximum sto hydroplanów lub hydrogliserów, które będą wyłącznie przeznaczone do wyszukiwania min podwodnych; będą one zaopatrzone w nieodzowny ku temu materiał i nie będą mogły pod żadnym pozorem posiadać broni, amunicji lub bomb jakiegokolwiek bądź rodzaju. Poza motorami, zmontowanymi na wymienionych powyżej hydroplanach lub hydrogliserach, mozna będzie przyjąć po jednym motorze zapasowym dla każdego motoru, znajdującego się na każdym z tych przyrządów.

Balony sterowe zachowane nie będą.

Art. 199. — W przeciągu dwu miesięcy od uprawomocnienia się niniejszego traktatu personel lotniczy, zapisany na liście armij niemieckich, lądowych i morskich, będzie zdemobilizowany. Jednakże po dzień 1 października 1919 roku Niemcy będą mogły za-

chować i utrzymywać ogólną liczbę tysiąca ludzi, z oficerami włącznie, dla całości kadrów personelu lotniczego i nielotniczego wszystkich formacyj i zakładów.

Art. 200. — Aż do całkowitego ewakuowania terytorium niemieckiego przez wojska sprzymierzone i stowarzyszone — aparaty lotnicze mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych będą miały w Niemczech swobodę lotu w powietrzu, swobodę przelatywania i lądowania.

Art. 201. — W przeciągu sześciu miesięcy od daty uprawomocnienia się niniejszego traktatu fabrykacja i przywóz aparatów lotniczych, ich części składowych, jako też motorów dla lotnictwa i ich części składowych będą zabronione na całym terytorium Niemiec.

Art. 202. — Z chwilą uprawomocnienia się niniejszego traktatu materiał lotniczy wojskowy i morski, z wyjątkiem aparatów, przewidzianych w art. 198 w ustępach 2 i 3, musi być dostarczony rządom głównych mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych.

Dostawa ta winna być dokonana do tych miejscowości, które wskażą wymienione rządy i musi być uskuteczniona w ciągu trzech miesięcy. Do materiału tego zaliczony będzie w szczególności materiał, który jest lub był używany lub przeznaczony do celów wojennych, a mianowicie:

Samoloty i hydroplany kompletne, jak również te, które są w trakcie budowy, w reperacji lub składaniu.

Balony sterowe zdolne do lotu lub będące w trakcie budowy, w reperacji lub składaniu.

Aparaty do produkowania wodoru.

Szopy dla balonów sterowych i wszelkiego rodzaju schroniska dla aparatów lotniczych.

Aż do chwili ich dostarczenia, balony sterowe będą na koszt Niemiec utrzymywane w stanie napełnienia wodorem: aparaty do fabrykacji wodoru jako też schroniska dla balonów sterowych będą mogły, za zezwoleniem wymienionych mocarstw, być pozostawione Niemcom aż do chwili dostarczenia balonów.

Motory lotnicze.

Kadłuby.

Uzbrojenie (działa, mitraliezy, karabiny maszynowe, przyrządy do rzucania bomb i torped, aparaty synchroniczne, przyrządy celownicze).

Amunicja (naboje, granaty, bomby naładowane, bomby puste, zapasy materiałów wybuchowych lub też produkty do ich fabrykacji).

Instrumenty aeronautyczne.

Aparaty telegrafu bez drutu i aparaty fotograficzne i kinematograficzne, używane w lotnictwie.

Części składowe, dotyczące każdej z powyższych kategoryj.

Powyżej wymieniony materiał nie może być, bez specjalnego upoważnienia rzeczonych mocarstw, przenoszony na inne miejsca.

Dalszym ciągiem lotniczych zasad są punkty regulujące żeglugę powietrzną państw sprzymierzonych nad terytorium Niemiec:

Dział V. Część XI. Żegluga powietrzna

Art. 313. — Statki powietrzne, przynależne do mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, będą miały zupełną wolność przelotu i lądowania na terytorium i wodach terytorialnych Niemiec oraz będą korzystały z udogodnień, przysługujących niemieckim statkom powietrznym w wypadku niebezpieczeństwa na lądzie lub na morzu.

Art. 314. — Statki powietrzne, przynależne do mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, w tranzycie do któregokolwiek kraju obcego korzystać będą z prawa przelotu nad terytorium i wodami terytorialnymi Niemiec, bez lądowania, z zastrzeżeniem co do regulaminów, wydanych przez Niemcy i jednako stosowanych do powietrznych statków Niemiec oraz statków krajów sprzymierzonych i stowarzyszonych.

Art. 315. — Niemieckie przystanie lotnicze (aérodromes), otwarte dla krajowego ruchu publicznego, dostępne będą również dla statków powietrznych, przynależnych do mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych. Statki te będą traktowane na równi ze

statkami powietrznymi niemieckimi co do opłat wszelkiego rodzaju, nie wyłączając opłaty za lądowanie i za urządzenia.

Art. 316. — Z zastrzeżeniem niniejszych przepisów, prawo przelotu, tranzytu i lądowania, przewidziane w art. 313, 314 i 315, poddane będzie regulaminom, których wydanie Niemcy uznają za potrzebne; rozumie się, że regulaminy te będą stosowane bez różnicy do statków powietrznych niemieckich i przynależnych do krajów sprzymierzonych i stowarzyszonych.

Art. 317. — Świadectwa przynależności, zdatności do żeglugi, patenty uzdolnienia i licencje, wydane lub uznane za ważne przez którekolwiek mocarstwo sprzymierzone i stowarzyszone, uznane będą w Niemczech jako ważne i jako równoznaczne ze świadectwami, patentami i licencjami, wydanymi przez Niemcy.

Art. 318. — Co się tyczy wewnętrznego ruchu lotniczo-handlowego, statki powietrzne, przynależne do mocarstw sprzymierzonych, traktowane będą na stopie państwa najbardziej uprzywilejowanego.

Art. 319. — Niemcy zobowiązują się wprowadzić w życie zarządzenia, które by zapewniły, że każdy niemiecki statek powietrzny, przelatujący przez własne terytorium, stosować się będzie do przepisów o ogniach i sygnałach, o przestrzeni powietrznej i o ruchach nad lub w sąsiedztwie przystani lądowych, jakie ustaliła konwencja o żegludze powietrznej, zawarta pomiędzy mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi.

Art. 320. — Zobowiązania nałożone przez powyższe przepisy pozostaną w mocy do dnia 1 stycznia 1924, chyba że Niemcy przedtem będą dopuszczone do Związku Narodów lub za zgodą mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych będą upełnomocnione do przystąpienia do konwencji, zawartej między rzeczonymi mocarstwami w przedmiocie żeglugi powietrznej.

W ten sposób zwycięzcy oraz państwa sprzymierzone rozprawiły się z zagadnieniem lotnictwa na terytorium państw centralnych, pozbawiając je prawa posiadania lotnictwa wojskowego. Z okazji konferencji pokojowej powołana została specjalna komisja dla opracowania

konwencji, urządzającej międzynarodową żeglugę powietrzną (w innych dziedzinach istniały takie komisje). Komisja ta składała się automatycznie z tych samych przedstawicieli państw ententy i zaprzyjaźnionych, którzy opracowywali traktat pokoju. Nic też dziwnego, że już w chwili ogłoszenia konwencji została ona skrytykowana przez rządy państw, które nie były zaproszone do udziału w jej opracowaniu. Sprawą zniesienia lotnictwa wojskowego i rozbrojenia lotniczego oraz żeglugi powietrznej nad tymi państwami zajmują się w ogóle wszystkie traktaty pokojowe poza znanym już traktatem wersalskim z Niemcami: w St. Germain z Austrią w art. 276—283, w Trianon z Węgrami w art. 260—267, w Neuilly z Bułgarią w art. 204—211, i w Sevres z Turcją w art. 318—327. Wszystkie te traktaty, prócz zawartego w Sevres (obowiązywał do 1 stycznia 1923 r.), zostały wprowadzone w życie, natomiast w miejsce sewrskiego postanowiono zastosować traktat lozański. Ten nie zawiera wcale ograniczeń lotniczych jako też rozbrojeniowych. Traktat zawarty z Austrią w St. Germain dnia 10 września 1919 r. przewiduje oprócz zasadniczych kwestyj rozbrojeniowych całkowite zlikwidowanie w Austrii lotnictwa wojskowego tak lądowego, jak i morskiego, podobnie jak to miało miejsce w traktacie wersalskim w stosunku do Niemiec.

W traktatach omawianych była akcja ograniczeń zbrojeń i rozbrojenia wyraźnie podkreślona, a w naszym rozpatrywaniu interesują nas bezpośrednio i pośrednio cztery kwestie:

1. armii lądowej, amunicji, poboru i wyćwiczenia armii,
2. lotnictwa lądowego i morskiego,

3. fortyfikacyj,

4. komisyj kontrolnych państw zwycięskich lub Ligi Narodów.

Poza ograniczeniami lotniczymi interesują nas jeszcze komisje międzysojusznicze, organizowane jednakowo w stosunku do wszystkich państw pokonanych. Były one reprezentantkami umocowanymi ententy, urzędującymi na terytorium danego państwa i podającymi do wiadomości postanowienia koalicji. Każde państwo, w którym urzędowała komisja, musiało utrzymywać attaché jako łącznika pomiędzy komisją a swym rządem. Komisje te miały wszelką swobodę ruchu na terenie danego państwa. W czymkolwiek zechciały, mogły one przeprowadzać kontrolę bądź w pełnym swym składzie, bądź delegując podkomisje, ewentualnie swych członków. Rządy państw kontrolowanych ponosiły całkowity koszt utrzymania komisyj i były obowiązane udzielać im na swój koszt wszystkich ułatwień, oraz wyjaśnień, dokumentów, środków do pracy. W każdym z czterech państw pobitych miały funkcjonować trzy takie komisje: wojskowa, lotnicza i marynarki. Pierwsza miała badać i ewentualnie dopilnować zniszczenia fabryk o celach wojskowych, obiektów wojskowych, twierdz, doglądać redukcji wojsk oraz uregulowania ustawodawstwa i administracji odpowiednio do przepisów traktatowych. Komisje lotnicze miały badać i spisywać materiał lotniczy, dopilnować zniszczenia nakazanego materiału, przeprowadzać kontrolę fabryk i warsztatów lotniczych oraz nadzorować tereny do lądowania (lotniska i lądowiska). Zadaniem komisyj marynarki było badanie planów okrętów wojennych państw pobitych, dopilnowanie wydania

statków, zniszczenia fabryk, warsztatów i doków marynarki oraz wykonywanie tym podobnych prac, związanych z redukcją marynarki. W traktatach przyznano Radzie Ligi Narodów „Droit d'investigation", o ile Rada uchwali to większością głosów w stosunku do jakiegoś państwa pobitego. Nie powiedziano jednak nic, do kiedy miały sprawować kontrolę komisje międzysojusznicze, a od kiedy Rada Ligi Narodów.

Tak przedstawia się akcja redukcji zbrojeń państw pobitych w świetle prawa międzynarodowego na podstawie traktatów pokojowych. Te ograniczenia dotyczące lotnictwa odegrały olbrzymią rolę, stając się przede wszystkim punktem zwrotnym w rozwoju lotnictwa niemieckiego i innych państw pobitych. Poza samymi aktami prawnymi, — a tymi są traktaty pokojowe, — odgrywają również rolę w dziedzinie międzynarodowej środowiska i czynniki, uprawiające wielką grę polityczną. W pierwszym rzędzie postawić tutaj należy Ligę Narodów jako międzynarodową arenę walk politycznych. Badając rozwój zagadnienia lotnictwa powojennego, rozważmy, jakie przechodziło ono fazy, szczególnie w odniesieniu do Niemiec.

Patrząc na okres układania traktatu wersalskiego i na chwile bezpośrednio następujące, kiedy zwycięzcy nie mieli dosyć siły, by zrobić co chcieli z wrogiem powalonym na obie łopatki — powiedzieć musimy, że ententa stworzyła tylko nagi tekst traktatu, tylko paragrafy. Możność stosowania ich wobec Niemiec była jednak bardzo trudna i problematyczna. Błąd traktatu był tutaj duży. Na czym ten błąd polegał? Na karnych zasadach, które dosięgły całego narodu, a nie sprawców ka-

taklizmu dziejowego. Zmieniło się oblicze aliantów wskutek rozbieżności ich interesów, załamała się możność wyzyskania zwycięstwa. Trzeba było uzupełniać to, czego nie dokonał traktat definitywnie. Następowały też uzupełnienia, jak Locarno i inne. Czy jednak ostateczne? Świat godził się wówczas w tym poglądzie, że całość zagadnień życia pokojowego i współżycia narodów ma rozwiązywać w przyszłości organizacja ogólnonarodowa, prowadząca do powszechnego pacyfizmu. Tym zrzeszeniem narodów świata miała być Liga Narodów.

Interesuje nas ona z punktu widzenia zagadnień lotniczych rozpatrywanych przez nią. Zagadnień tych, stawianych tam jasno, jest niezbyt dużo; rozważymy je przy omawianiu instytucyj i organizacyj pracujących dla zagadnień lotniczych. Lecz poza tym są i będą sprawy polityki ogólnej, a te wywierały, wywierają i wywrą zawsze swe specyficzne piętno na rozwoju samego lotnictwa i jego polityki. Wypadnie nam dlatego poświęcić Lidze parę słów.

Liga Narodów jest zrzeszeniem państw w organizacji międzynarodowej, która według słów jej twórcy Wilsona ma dawać zarówno małym, jak i wielkim państwom rękojmię politycznej niezawisłości i terytorialnej nietykalności. Myśl stworzenia idealnego związku państw o takim charakterze istnieje od XIX wieku, a podobne związki datują się od dawniej jeszcze.

Świat w swym prawno-politycznym życiu uznaje więcej lub mniej rozwinięte stosunki między narodami i państwami. Związki takie istniały od stuleci, aż wreszcie w ostatnich wiekach prawo narodów rozwinęło je do stanu istniejącego współcześnie. Z rozwoju dziejów ludz-

kości dowiadujemy się o sposobach organizacji, mającej na celu obronę i popieranie wspólnych interesów. Węzły natury społecznej, tj. pewna ilość podobnych myśli, celów, interesów i współzależności, stwarzały konieczność łączenia się i zawiązywania wspólnych organizacyj. Takie związki i organizacje przetrwały wieki. Dalszy proces rozwoju należy do tworzącego się prawa narodów, które w ciągu XIX wieku stworzyło traktatami nową erę dla takich organizacyj. Powstają w okresie przedwojennym skupienia o charakterze porozumienia międzynarodowego, dążące do osiągnięcia pewnych określonych celów. Nie są one związkami natury politycznej, lecz strzegą pewnych ogólnych interesów lub mają na celu ochronę ogólnoludzkich zasad prawa lub moralności. Są to zatem związki o charakterze organizacji społeczności międzynarodowej. Sposoby ich powstawania oraz formy ich ustroju są różne; w największej części będą one wyposażone w organizmy powołane do zbiorowego działania. Takich unij lub związków międzynarodowych dla różnych celów znamy cały szereg. Ująć je możemy jako:

a) związki administracyjne (telegraficzny, kolejowy, pocztowy, radiotelegraficzny, samochodowy, lotniczy, morski),

b) związki techniczne (metryczny pomiar kuli ziemskiej, trzęsienia ziemi, badania mórz, niewolnictwo itp.),

c) związki gospodarcze (związki monetarne — unia łacińska, związki cukrownicze itp.),

d) związki ochrony prawnej obywateli (trybunał mieszany w Egipcie, własność przemysłowa, prawa literackie i artystyczne itp.).

Dalszym stopniem rozwoju są skupienia o obszerniejszych zagadnieniach, wyrażonych w konwencjach haskich, a mających na celu:

a) jedne — kodyfikację międzynarodowego prawa prywatnego w celu uregulowania międzynarodowego obrotu prawno-prywatnego,

b) drugie — sformułowanie prawa wojennego oraz ułatwienie na drodze polubownej pokojowego załatwienia zatargów międzynarodowych.

Specjalnym typem podobnych związków jest związek panamerykański (powstał na pierwszej konferencji panamerykańskiej w Waszyngtonie w r. 1889—90). Państwa amerykańskie oparły się na doktrynie Monroego, co jednak nie przeszkadza, że i tam widzi się hegemonię jednego państwa, tj. St. Zjednoczonych. W gronie tego związku powstał w 1911 r. projekt utworzenia stałego biura międzynarodowego. Wniosek ten miał być przedłożony przez rząd St. Zjednoczonych trzeciej konferencji w Hadze, która jednak nie doszła do skutku z powodu wojny światowej. Dopiero ostatecznie konferencja pokojowa zajęła się utworzeniem takiego biura pod specjalnym wpływem Woodrowa Wilsona. Wpływ jego, dzięki stanowisku, jakie zajmował on jako naczelnik jednego z najpotężniejszych państw świata — zaznaczył się silnie w Wersalu. Zasady, które Wilson głosił, przenikały w tok dyskusyj i koncepcyj konferencji pokojowej. Wyznawca i głosiciel zasad demokratycznych, wielki prezydent zastał już na gruzach systemu przedwojennego tendencję osiągnięcia pokoju, a tym bardziej trwałego. Ale inaczej wyobrażał sobie Ligę Narodów on, bojownik demokracji i pacyfizmu, a inaczej mężowie stanu

z szeregów ententy czy państw centralnych. Jednym słowem, nie dobrały się charaktery oraz poglądy, — nic dziwnego też, że wynik osiągnięto dość nieudany. Nadto nie zdziwi nas fakt, że po powrocie Wilsona do Ameryki Senat amerykański odmówił ratyfikacji paktu Ligi, tym samym i zasad traktatu wersalskiego. W rok potem wybrał sobie naród amerykański nowego prezydenta w osobie Hardinga, który odsunął całkowicie od St. Zjednoczonych problem Ligi Narodów i stanął na stanowisku trybunału międzynarodowego. Ostatecznie więc, z początku swego istnienia Liga Narodów była popierana tylko przez członków ententy. Dalszy rozwój jej losów jest dla naszego studium mniej ważny, gdyż Liga Narodów interesuje nas tylko jako organizacja, w której zagadnienia lotnicze znajdują pewien oddźwięk. Dlatego też należy pokrótce zapoznać się pod tym kątem widzenia z jej wewnętrzną organizacją. Otóż organizacyjnie rozpada się Liga Narodów na trzy instytucje: Zgromadzenie Ligi, Radę i Sekretariat. Zgromadzenie jest pewnego rodzaju parlamentem Ligi, Rada organem wykonawczym dla załatwiania spraw bieżących, a Sekretariat, podobny dawnym biurom związków międzynarodowych, jest organem pomocniczym i przygotowawczym. Posiada on szereg sekcyj i wydziałów, rozpatrujących zagadnienia polityczne, gospodarcze i szereg innych. Istnieją więc: a) trzy techniczne sekcje dla zagadnień: 1. ekonomii i finansów, 2. komunikacji i tranzytu, 3. higieny; b) siedem stałych komisyj doradczych dla spraw: 1. wojska, floty morskiej i lotnictwa, 2. kolonij (mandaty), 3. kooperacji intelektualnej, 4. ochrony dzieci i młodzieży, 5. ochrony kobiet, 6. kontroli, 7. repartycyj

ciężarów; c) trzy czasowe komisje doradcze dla zagadnień: 1. kodyfikacji, 2. przygotowań do konferencyj rozbrojeniowych, 3. pomocy krajom dotkniętym katastrofą; d) pięć urzędów wykonawczych dla spraw: 1. Gdańska, 2. Zagłębia Saary, 3. uchodźców, 4. uchodźców greckich, 5. uchodźców bułgarskich; e) dwa instytuty dla zagadnień: kooperacyj intelektualnych w Paryżu i unifikacji prawa prywatnego. Powyżej wymienione komisje nieurzędnicze (Zgromadzenie Ligi, Rada) jako stałe i czasowe, spełniają swe zadania na sesjach, a mają równorzędne sobie instytucje urzędnicze w jedenastu sekcjach i dwunastu biurach pomocniczych Ligi Narodów.

Z przedstawionej organizacji Ligi Narodów widzimy, że zagadnienia lotnicze rozbite są po różnych jej instytucjach. Najsilniej występują one w sekcji dla kwestyj rozbrojeniowych oraz w sekcji komunikacji i tranzytu.

Oto króciutki zarys historyczny związków państw, rozwoju i organizacji Ligi Narodów, oraz traktowania przez nią zagadnień prawnych lotnictwa. Doszliśmy w ten sposób do ostatecznego etapu ujmowania tych zagadnień, jakim jest związek międzynarodowy żeglugi powietrznej (C. I. N. A. Commission Internationale de Navigation Aérienne). Powstał on po wojnie jako wynik konwencji międzynarodowej.

KONWENCJA MIĘDZYNARODOWA URZĄDZAJĄCA ŻEGLUGĘ POWIETRZNĄ

(Convention portant réglementation de la navigation aérienne)

W czasie konferencji pokojowej w r. 1919 (w jej początku), z inicjatywy delegacji francuskiej została po-

wołana specjalna komisja do opracowania konwencji lotniczej. Projekt takiej konwencji opracowano w lipcu r. 1919, a podpisano w Paryżu dn. 13 października 1919 r. W ten sposób konwencja stała się ostatnim etapem pracy w dziedzinie prawno-publicznej lotnictwa, zaczętej dawno przed wojną. Konwencja składa się z 43 artykułów z protokołem dodatkowym oraz z 9 załączników (aneksów) technicznych lub wykonawczych. Międzynarodowa Konwencja oraz protokół dodatkowy z dn. 1 maja r. 1920 stwarza związek państw pod nazwą: Commission internationale de navigation aérienne. Te akta prawne stanowią źródło prawa dla komisji [1].

Konwencja ulega stale zmianom w poszczególnych swych artykułach, lub też zmieniane są poszczególne paragrafy załączników, albo wreszcie wprowadza się nowe załączniki. Zmiany te, w myśl zasad Konwencji, uchwalają poszczególne sesje C. I. N. A.

Dziś obowiązują zmiany zatwierdzone protokołem paryskim z dnia 15 czerwca 1929 r., które moc obowiązującą uzyskały z chwilą swego wejścia w życie w dniu 17 maja r. 1933. Różne uzupełnienia późniejsze, aczkolwiek jeszcze nie obowiązujące, jednak omawiam poniżej, przede wszystkim zmiany z r. 1935. (Sesja C. I. N. A. w Brukseli, czerwiec r. 1935).

Oto krótka treść i omówienie poszczególnych rozdziałów Konwencji:

---

[1] Pierwszego polskiego wydania konwencji w tekście pierwotnym dokonało w r. 1921 biuro traktatowe MSZ.; oficjalnie, po zatwierdzeniu przez Sejm, ogłoszono ją w Dzienniku Ustaw R. P. Nr. 6 z dn. 29 stycznia 1929 r.

W rozdziale I, „Zasady ogólne", Konwencja stwarza podstawę zasad międzynarodowego lotniczego prawa publicznego. Jest nią: pojęcie zwierzchnictwa państwa nad przestrzenią powietrzną, wznoszącą się nad jego terytorium, koloniami i wodami terytorialnymi. Są to zatem fundamentalne zasady, stworzone przez międzynarodowe lotnicze prawo publiczne — jakim jest Konwencja — uznane również jako prawo narodów. Dowodem tego jest choćby fakt, że nawet państwa nie należące do Konwencji przyjęły jej zasady. Wyszczególniona w art. 1 zasada zwierzchnictwa państwa nad przestrzenią powietrzną posiada dwa właściwe substraty prawne, którymi są: pozytywna i negatywna strona zasady prawnej. Pierwsza polega na prawie dysponowania swą przestrzenią powietrzną (art. 2), druga na wydawaniu zakazów specjalnych (strefy zakazane) ruchu lotniczego w tej przestrzeni (art. 3 i 4). Treść art. 4 została zmieniona (sesja Bruksela, r. 1935) na podstawie doświadczenia, a to z tego powodu, iż zastrzeżenie, że statek powietrzny, „który zapuści się ponad strefę zakazaną, będzie obowiązany z chwilą spostrzeżenia tego dać sygnał alarmowy", — okazało się niepotrzebne. Z jednej strony taki sygnał (rakieta) może być w tej strefie niewskazany, np. nad składami amunicji lub jakimiś łatwo palnymi materiałami lub rezerwatami itp., z drugiej strony nie odnosi on żadnego skutku rzeczywistego nawet dla organów policji lotniczej, które i bez niego, o ile będą należycie rozbudowane, powinny fakt przelotu stwierdzić w swej służbie. Takich organów państwa dziś nie posiadają, więc cel tego art. 4 o dawnym brzmieniu odpadł, — słuszną jest zatem dzisiejsza redakcja żądająca — z chwilą,

kiedy się zauważyło, iż się przelatuje ponad strefą zakazaną — wylądowania „poza obrębem strefy zakazanej, jak najprędzej i najbliżej, na jednym z lotnisk państwa, przelatywanego w sposób niewłaściwy". Jednak Konwencja przewiduje pewne ograniczenie zwierzchnictwa państwowego nad przestrzenią powietrzną na korzyść międzynarodowej żeglugi powietrznej, tym samym na korzyść jej wolności międzynarodowej (ust. 1 art. 2). To zastrzeżenie jest bardzo słuszne, gdyż istnienie zasady zwierzchnictwa bez jakichkolwiek ograniczeń mogłoby bez lub z bardzo małych powodów wprowadzić w państwach zakaz żeglugi powietrznej. Rozdział ten w zasadach ogólnych ustanawia przepisy „swobody przelotu" „w czasie pokoju", czyli, innymi słowy, reguluje ruch lotniczy tylko w czasie pokoju, znaczenie więc tych zasad w czasie wojny upada. Zrozumiałe byłoby wyeliminowanie (w art. 2 ust. 1) tego określenia, gdyż według umów haskich istnieją pewne podstawy (na podstawie konferencji waszyngtońskiej) do regulowania kwestii wojny w powietrzu.

Rozdział II, „Przynależność państwowa statków powietrznych", traktuje o zasadach przynależności państwowej statków powietrznych. Art. 5 wnosi specjalne postanowienie, na podstawie którego należy sądzić o trudnościach, jakie dla państw, nie należących do Konwencji, powstają w międzynarodowej żegludze powietrznej. Słowa „nie dopuści do lotu ponad swoim obszarem statku, nie mającego przynależności państwowej jednego z państw umawiających się", wskazują na konieczność należenia do Konwencji, a raczej na tendencję zmuszenia do przystąpienia do niej. Pierwotny tekst tego arty-

kułu budził poważne zastrzeżenia i dlatego został on zmieniony. Charakterystyczne są uwagi na ten temat reprezentanta Niemiec, dr. Wegerdta, dzisiejszego naczelnika wydziału ministerstwa lotnictwa (w „Droit Aérienne" w październiku 1928 r., w artykule pt. L'Allemagne et la Convention aérienne du 13 octobre 1919):

Powyższe właśnie wykazywała pierwsza redakcja art. 5, który przewidywał, że żadne państwo umawiające się nie byłoby mogło dopuścić do lotu ponad swoim obszarem statków, nie mających przynależności państwowej jednego z państw umawiających się, o ile na to nie zostanie udzielone specjalnie pozwolenie czasowe. Niemcy, które winny były uważać powyższe zarządzenie za skierowane szczególnie przeciwko sobie, nie powinny były tym samym mieć równego udziału we współpracy nad międzynarodowym rozwojem żeglugi powietrznej. Jednakże, jeśli się rozważy powyższą regułę obiektywnie, należy skonstatować, że była ona skierowana nie tylko przeciwko Niemcom i ich dawnym sprzymierzeńcom, lecz przeciwko każdemu państwu, nawet spośród mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych, jeśli nie przystąpiło ono do C. I. N. A. Okazało się w krótkim czasie, że zacytowany art. 5 krył w sobie wielki błąd nawet w stosunku do samej C. I. N. A. W rzeczywistości, poza Niemcami i mocarstwami, które były ich sprzymierzeńcami podczas wojny, byłe państwa neutralne, które pozostawały w stosunkach handlowych z Niemcami, znajdowały się również na uboczu C. I. N. A., skutkiem czego prawie cała Europa środkowa (Niemcy, Holandia, Szwajcaria, Dania, Szwecja, Norwegia, Austria, Węgry) nie wykazała żadnej chęci wejścia do C. I. N. A. A powyższe państwa poświęciły właśnie całe swoje zainteresowanie rozwojowi cywilnej żeglugi powietrznej i spowodowały jej zawrotny prawie rozwój. Nie było więc dziwne, że C. I. N. A. już w czasie swej II sesji dn. 27 października 1922 roku w Londynie, a więc zaledwie w 3 miesiące po swym wejściu w życie, zadecydowała zmianę art. 5, w myśl której państwa należące do C. I. N. A. mogą zezwolić na żeglugę ponad swoim obszarem

statkowi powietrznemu, mającemu przynależność państwową jednego z państw, nie należących do C. I. N. A., w tym jeszcze wypadku, jeżeli została zawarta umowa specjalna pomiędzy dwoma państwami, to jest umowa tego rodzaju, jaką Niemcy zawarły z większością byłych państw neutralnych i te państwa pomiędzy sobą. Ponieważ zmiana tego artykułu mogła była wejść w życie dopiero po jej zaakceptowaniu przez wszystkie państwa umawiające się i ponieważ ostatnie z tych państw przeprowadziło jej ratyfikację w grudniu 1926 roku, przeto weszła ona w życie dopiero dn. 14 grudnia 1926 roku. Począwszy dopiero od tej daty, państwa należące do C. I. N. A. miały możność stwarzania podstaw dla wzajemnej żeglugi powietrznej z Niemcami i z byłymi państwami neutralnymi, za pomocą zawierania umów ogólnych o żegludze powietrznej. Wiadome jest powszechnie, że od tego czasu Niemcy zawarły umowy ogólne o żegludze powietrznej z Francją, Belgią, Wielką Brytanią, z Włochami i Czechosłowacją, to jest z państwami, które wszystkie należą do C. I. N. A.

Artykuły od 6—10 ustanawiają: że statki powietrzne posiadają przynależność państwową tego państwa, w którego rejestr są wpisane (art. 6, zmieniony w r. 1935 w części końcowej, bez zasadniczego znaczenia); że rejestracja odbywać się będzie na podstawie praw państwowych z zastosowaniem załącznika A. (art. 7, zmieniony całkowicie w r. 1935, brzmiał dawniej, że rejestracja może mieć miejsce tylko wtedy, gdy statki powietrzne należą do obywateli danego państwa); że statek powietrzny nie może być zarejestrowany jednocześnie w kilku państwach (art. 8), że wszystkie państwa umawiające się będą podawały komisji żeglugi powietrznej stan swojego rejestru statków powietrznych (art. 9 zmieniony w zasadzie podawania co miesiąc danych o swym rejestrze na czas, ustalony przez komisję żeglugi powietrznej), oraz że w ruchu lotniczym każdy statek

powietrzny powinien posiadać odznaki przynależności państwowej i rejestracyjne (art. 10).

Rozdział III miał dawniej tytuł: „Świadectwa sprawności technicznej i świadectwa uzdolnienia"; obecnie brzmi on: „Świadectwo sprawności technicznej, świadectwo upoważnienia, aparaty radio-komunikacji". Już sam tytuł późniejszy wskazuje, że do rozdziału tego dołączono postanowienia o aparatach radio dla celów komunikacji. Postanawia ten artykuł: że każdy statek powietrzny powinien być zaopatrzony w świadectwo sprawności technicznej według załącznika B (art. 11), że członkowie załogi statku powietrznego winni posiadać świadectwo upoważnienia (art. 12, treść zmieniona całkowicie w r. 1935) wydane przez państwo, właściwe dla statku powietrznego, że wszystkie świadectwa upoważnienia, wydane przez państwa umawiające się, będą wzajemnie uznawane za ważne według załącznika B i E (art. 13, treść zmieniona całkowicie w r. 1935), że statki powietrzne winny mieć też specjalne świadectwa upoważnienia dla radiostacji nadawczej, i że w międzynarodowym ruchu lotniczym obowiązuje bezwzględnie posiadanie tej stacji na pokładach statków powietrznych (art. 14). Dawny tekst art. 14 w ustępie drugim przewidywał obowiązek posiłkowania się radioaparatami, sposoby zaś posługiwania się nimi miały być ustalone przez komisję żeglugi powietrznej, co staje się obecnie faktem dokonanym dzięki wprowadzeniu specjalnego załącznika I do Konwencji (po zmianach i uzupełnieniach w 1935 r.)

Rozdział IV, „Dopuszczenie do żeglugi powietrznej nad terytorium obcym", postanawia zasady dopuszczenia do żeglugi powietrznej nad obcym terytorium, tj.

prawo tranzytu szlaków powietrznych (art. 15). W związku z art. 15 podniósł dr. Wegerdt słuszną uwagę, którą powtarzam:

„Ustęp 3 artykułu 15, według którego ustanawianie międzynarodowych dróg żeglugi powietrznej jest zależne od zgody państw, ponad którymi się przelatuje, wymaga wyjaśnień. Nawet między państwami należącymi do C. I. N. A. stwierdza się wielką rozbieżność pod względem interpretacji tego postanowienia, jak to wykazały rokowania polsko-czechosłowackie co do utworzenia polskiej linii lotniczej Warszawa-Wiedeń, stanowisko Persji w stosunku do Imperial Airwais Ltd., jak również debaty Międzynarodowego Komitetu Lotniczego Prawniczego w Madrycie w maju 1928 roku.

Niemcy przywiązywałyby znaczenie do tego, ażeby przyjęto tu postanowienie, które znajduje się we wszystkich umowach o żegludze powietrznej, a które wykazało swą wartość i zostało przyjęte również dla kodeksu powietrznego przez Międzynarodowy Komitet Lotniczy Prawniczy w czasie jego ostatniej sesji w Madrycie, mianowicie, że urządzanie i eksploatacja regularnych linij lotniczych z terytorium jednego państwa umawiającego się na terytorium drugiego państwa umawiającego się, lub ponad jego terytorium, z lądowaniem pośrednim lub bez takiego lądowania, winny stanowić przedmiot układu specjalnego pomiędzy umawiającymi się, zainteresowanymi państwami".

W dalszym ciągu rozdział ten postanawia prawo kabotażu lotniczego, tj. prawo ustanawiania przez każde państwo na korzyść swych krajowych statków powietrznych zastrzeżeń i ograniczeń co do handlowego przewozu osób i towarów (art. 16, treść zmieniona w r. 1935). Ważna jest również uwaga do dawnego brzmienia art. 16, wypowiedziana przez kpt. mgr. Piątkowskiego w Przeglądzie Lotniczym przy sposobności omawiania artykułu dra Wegerdta, która brzmi:

„Należało by się zastanowić, czy ze względu na obecne wymagania komunikacji lotniczej nie byłoby celowe ustanowienie, że statki powietrzne regularnej komunikacji międzynarodowej mają prawo nie tylko do lądowania na jednym lotnisku drugiego państwa w celu zostawienia tam pasażerów i towarów, lecz jeszcze do kontynuowania swej podróży przez jeden lub kilka portów tego państwa w celu zostawienia tam innych pasażerów i towarów (wiezionych bezpośrednio z zagranicy), jak również że mają prawo zabierania z tych lotnisk pasażerów i towarów z tym jednak zastrzeżeniem, że miejsce ich wyładowania będzie poza granicami tego państwa".

Zastrzeżenia i ograniczenia z art. 16 rozszerza się na wszystkich członków C. I. N. A. (art. 17). Nadto statki powietrzne z podrobionym patentem będą po opłacie kaucji zwolnione od zajęcia w czasie przelotu lub lądowania (art. 18). Przeciw brzmieniu tego artykułu podnoszono zarzuty w imię ogólnego obrotu handlowego powietrznego (np. dr. Wegerdt podaje jako przykład ustawę niemiecką z dnia 3 maja r. 1886 co do niezajmowalności materiału kolei żelaznych). Również należy uznać za słuszną uwagę dra Wegerdta odnośnie braków tego rozdziału, o których mówi w ten sposób:

„Byłoby wskazane poczynić usiłowania dla uregulowania w postanowieniu, które należałoby umieścić po artykule 18, konfliktów prawnych, które usiłowano uregulować w układach niemieckich o żegludze powietrznej za pomocą warunku ogólnego, według którego statki powietrzne i ich załoga, pasażerowie i transportowane towary w czasie, gdy znajdują się na obszarze drugiego państwa umawiającego się, podlegają obowiązkom, wynikającym z obowiązującego w tym państwie ustawodawstwa, mianowicie przepisom dotyczącym praw celnych i innych opłat, zakazom wwozu i wywozu, transportowi podróżnych i towarów, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komisja Pan-Amerykańska Żeglugi Powietrz-

nej Handlowej w projekcie konwencji panamerykańskiej, ustalonej w maju 1927 roku, usiłowała już uregulować w sposób możliwie najszersze konflikty prawne, lecz konwencja, zawarta w Hawannie w miesiącu lutym 1928 roku, ograniczyła się do wydania przepisu, że postanowienia, dotyczące wlotu i wylotu, cła, policji i zdrowia publicznego winny być przestrzegane, jak również ograniczyła się do ustalenia regulaminu konfliktów prawnych dotyczących szkód, które zostały wyrządzone osobom lub rzeczom w państwie przelatywanym".

Rozdział V. „Przepisy obowiązujące przy odlocie, w drodze i lądowaniu". Poszczególne jego artykuły wymieniają warunki, na jakich opiera się międzynarodowa żegluga powietrzna. W pierwszym rzędzie ustala się tutaj, w jakie dokumenty powinien być zaopatrzony statek powietrzny. Są to: karta rejestracyjna, świadectwo sprawności technicznej, świadectwo upoważnienia członków załogi, wykaz imienny pasażerów, listy przewozowe dla przewożonych towarów, dalej księgi pokładowe i świadectwo dla radiostacji na podstawie zmienionego art. 14 (art. 19, treść zmieniona w r. 1935). W dalszym ciągu podane są przepisy, że książki pokładowe mają być przechowywane przez dwa lata po ostatnim w nich wpisie (art. 20), że władze krajowe mają prawo poddać statek powietrzny rewizji i sprawdzić przy odlocie i lądowaniu dokumenty pokładowe (art. 21), że statki powietrzne państw umawiających się będą mogły korzystać z tych samych środków pomocy i opieki, co własne statki (art. 22), że przy ratowaniu statków powietrznych na morzu będą miały zastosowanie zasady prawa morskiego (art. 23). Specjalny nacisk na ten artykuł położył dr. Wegerdt. Jeśli idzie o zasadę ratowania statków powietrznych na morzu, np. w czasie przelotów oceanu lub przy

komunikacji transoceanicznej, oraz w ogóle z humanitarnego punktu widzenia jest ten przepis bardzo ważny. Dr Wegerdt ujął go następująco:

„Należy otworzyć dyskusję nad artykułem 23, który przepisuje, że przy ratowaniu aparatów, znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, stosować się będzie, z braku umów odmiennych, zasady prawa morskiego, a to w celu rozpatrzenia, czy pożyteczne jest stosowanie nadal tych zasad przy ratowaniu aparatów znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu. Powyższy przepis stanowi przeszkodę dla przedsiębiorstw przewozów powietrznych, ponieważ obowiązane są one płacić dość wysokie odszkodowanie za ratowanie. Dla kompanii żeglugi odszkodowanie to nie jest wystarczające, ponieważ maksymalna jego wysokość, tj. wartość uratowanego aparatu, nie pokrywa kosztów ratunku".

W związku z podanymi przez dra Wegerdta uwagami uważam za stosowne uzupełnić ten rozdział uwagami krytyka całego artykułu dra Wegerdta, którym jest kpt. mgr. Piątkowski. Zamieścił on swą opinię jako uwagę do art. 21, choć raczej nadawałaby się ona do art. 22. Uwagi jego łączę razem jako traktujące wspólne zagadnienie:

Co do art. 21:

„Artykuł ten należałoby uzupełnić ścisłymi przepisami, jak się należy zachowywać w razie katastrof lotniczych, tj. należy ustalić sposób komisyjnego badania tych katastrof. Zasadniczo prawo kontroli głównej i badania winno przysługiwać państwu, na którego obszarze katastrofa lotnicza miała miejsce, przy czym jednakże państwo, którego statek powietrzny uległ wypadkowi, winno mieć zapewnione prawo uczestniczenia w komisji, badającej dane katastrofy lotnicze".

„W związku z art. 23 należy zaznaczyć, że żaden z artykułów konwencji nie zawiera przepisów prawnych, które winny obowiązywać statki powietrzne na pełnym morzu bądź też na terytoriach,

nie należących do żadnego z państw (szczególnie odnosi się to do regulaminu ruchu lotniczego, przepisów o sygnałach i światłach itp.). Dla uniknięcia konfliktów, możliwych w przyszłości ze względu na rozwój komunikacji lotniczej, należałoby kwestię tę ustalić w konwencji międzynarodowej".

Rozdział omawiany zawiera w dalszych artykułach przepisy, że wszystkie otwarte do użytku publicznego lotniska są dostępne na tych samych warunkach jak dla własnych statków powietrznych, przynależnych do innych państw umawiających się, (art. 24), że każde państwo umawiające się zobowiąże się do bezwzględnego przestrzegania przez swoje statki powietrzne przepisów ustalonych załącznikiem D, tj. o światłach, sygnałach i regulaminie lotu. Stwierdza dalej (w nowym dodatku do art. 25, wstawionym przez C. I. N. A. w r. 1935), że to zobowiązanie nie jest wiążące dla statków powietrznych państwa umawiającego się, które przelatują ponad terytorium państwa nie należącego do C. I. N. A., o ile przepisy prawne tego państwa nie pokrywają się z zasadami załącznika D. W ostatnim zdaniu tego artykułu stwierdza Konwencja, że zobowiązania państw pójdą w kierunku ścigania i karania przekroczeń tych przepisów. Ostatnia zmiana Konwencji, wprowadzająca do tego rozdziału nowy artykuł jako art. 25 b, postanawia, że ze względu na bezpieczeństwo państwa umawiające się będą miały prawo zabronienia wszelkich zrzucań lub spuszczań ze statków powietrznych balastu itp.

Rozdział VI, „Przewozy zabronione", mówi o ograniczeniach w przewozach powietrznych pewnych materiałów. Ujęcie tego rozdziału jest zbyt chaotyczne. Zajmuje aż 4 artykuły (26—29), gdy np. tak ważna kwe-

stia, jak ubezpieczenia lub odszkodowania względem osób trzecich, w międzynarodowej żegludze powietrznej z punktu widzenia właśnie zasad międzynarodowego prawa publicznego, nie znalazła nawet odpowiedniego podkreślenia lub wzmianki. Nic dziwnego, że przepisy prawne, wydawane na podstawie tego rozdziału przez państwa należące do C. I. N. A., różnie rozwiązały to zagadnienie. Nadto godny jest podkreślenia fakt, że sama treść tych artykułów była na sesjach C. I. N. A. często zaczepiana i doznawała zmian (art. 26). Nowa redakcja art. 26 (uskuteczniona w r. 1935) wypowiada zasadę, że wzbronione jest przewożenie statkami powietrznymi materiałów wybuchowych, broni palnej i amunicji, jak również sprzętu lub środków wojennych, uznanych za takie w międzynarodowych konwencjach, o ile nie uzyska się na to specjalnej zgody państwa przelatywanego. W drugim ustępie tego zmienionego artykułu, ze względu na możliwości techniczne prób, przeprowadzanych z samolotami rakietowymi, C. I. N. A. znosi zakaz przewożenia materiałów wybuchowych i środków, potrzebnych do funkcjonowania lub prowadzenia statku powietrznego. Zmiana ta jest nowoczesna i idzie daleko w kierunku ułatwienia rozwoju samolotu rakietowego lub opartego na tejże zasadzie jakiegoś innego przyrządu do latania, który może okaże się przyszłym środkiem komunikacji powietrznej.

W dalszym ciągu rozdział ten orzeka, że państwu umawiającemu się przysługuje prawo wydawania ograniczeń w przewozie i używaniu aparatów fotograficznych, zawsze jednak po zakomunikowaniu CINA (art. 27). Stwierdza również możność wydawania ogra-

niczeń w przewozie innych przedmiotów, po zakomunikowaniu tej decyzji C. I. N. A. dla poinformowania innych państw o wprowadzonym ograniczeniu (jak w art. 27) (art. 28). Wszystkie ograniczenia muszą być stosowane jednakowo przez obce i własne statki powietrzne (art. 29). Zapatrywania mgr. Piątkowskiego co do wartości tych artykułów potwierdzają moją uwagę wyrażoną na początku tego rozdziału:

Co do art. 26, 27, 28:

„Należałoby zasadniczo ustalić ograniczająco, że za przewozy zabronione należy uważać wyłącznie materiały wybuchowe, broń i amunicję wojenną i ewentualnie aparaty fotograficzne i kinematograficzne (o ile te ostatnie nie są przewożone jako towar z zachowaniem wszystkich obowiązujących w tym względzie przepisów). Pozostawienie możności każdemu z państw ograniczenia przewozów innych przedmiotów może wprowadzić niepotrzebne ograniczenia i chaos w tych sprawach".

Słowa te są bardzo istotne, gdyż podstawowe zasady międzynarodowego lotniczego prawa publicznego powinny ściśle i krótko określać, jakich przedmiotów nie wolno przewozić w międzynarodowej żegludze powietrznej.

Rozdział VII, „Państwowe statki powietrzne", zawiera postanowienia kwalifikujące statki na państwowe i prywatne. Państwowe są: statki powietrzne wojskowe oraz przeznaczone wyłącznie do służby państwowej, jako to dla poczty, celnictwa i policji. Inne są prywatne w rozumieniu Konwencji i podlegają jej postanowieniom (art. 30). Specjalne postanowienie mówi, że statek powietrzny, zostający pod dowództwem osoby wojskowej do tego celu wyznaczonej uważany jest za wojskowy

(art. 31). Tu podkreśla dr Wegerdt, że wyrażenie „wyznaczony" zdaje się nastręczać wątpliwości. Konwencja podkreśla w ten sposób pewnego rodzaju wyjęcie spod swych norm tych statków jako będących w rozporządzeniu władzy wojskowej w drodze np. rekwizycji dla celów armii. Dalej mówi ten rozdział, że statki powietrzne wojskowe mogą przelatywać ponad terytorium innego państwa umawiającego się jedynie na mocy specjalnego zezwolenia. Wtedy korzystają one z przywilejów, przyznawanych okrętom wojennym zagranicznym. W wypadku, gdy lądują przymusowo lub są zmuszone do lądowania, nie korzystają z tych praw (art. 32). Do tego artykułu dołącza dr Wegerdt następującą uwagę:

„Co do artykułu 32, który przewiduje, że żaden statek powietrzny wojskowy nie ma prawa przelatywać ponad terytorium innego państwa umawiającego się, bez specjalnego na to pozwolenia, to należałoby rozpatrzyć kwestię, czy statki powietrzne wojskowe w wypadku lotu do drugiego kraju będą korzystać z przywilejów przyznawanych zazwyczaj okrętom wojennym zagranicznym, jak to przewiduje ten artykuł. W tym wypadku również można powątpiewać, aby było pożyteczne przenosić po prostu reguły i zwyczaje prawa morskiego w dziedzinę żeglugi powietrznej".

Specjalne ograniczenie mieści się w ostatnim artykule tego rozdziału (art. 33), mówiącym o tym, że przekraczanie granic przez statki policyjne i celne może odbywać się na podstawie umów, zawartych między poszczególnymi państwami, jednak bez praw z art. 32, tj. bez praw statków wojskowych.

Rozdział VIII, „Międzynarodowa Komisja żeglugi powietrznej, C. I. N. A.". Art. 34 w dawnym brzmieniu posiadał postanowienia co do składu i uprawnień i za-

wierał szereg takich punktów, z którymi nie mogły się zgodzić niektóre państwa. Historię tego artykułu przedstawia dr. Wegerdt następująco:

„Również pierwsza redakcja art. 34 C. I. N. A. była ułożona pod wpływem ducha traktatu wersalskiego, co miało swój wyraz w unormowaniu sprawy reprezentacji w komisji, to jest w organie wykonawczym C. I. N. A., a co mianowicie przejawiło się w ten sposób, że Stany Zjednoczone Ameryki, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Japonia winny mieć każde po 2 głosy, a wszystkie pozostałe państwa tylko po 1 głosie, przy czym pięć pierwszych państw winno mieć łącznie minimum głosów, które, pomnożone przez 5, winno dać w rezultacie co najmniej 1 głos więcej niż suma głosów wszystkich innych państw umawiających się. Również i powyższe postanowienie, odpowiadające tylko w nieznacznym stopniu duchowi demokratycznemu, tak sławionemu przez dawne państwa sprzymierzone i stowarzyszone, stało się w krótkim czasie przedmiotem zmian. W czasie IV sesji C. I. N. A. w Londynie 30 czerwca 1923 roku, a więc gdy konwencja obowiązywała zaledwie niecały rok, postanowienie powyższe zostało zmienione w ten sposób, że każde państwo ma prawo tylko do jednego głosu (Wielka Brytania z dominiami i Indiami liczy się za jedno państwo, mimo że Wielka Brytania z Północną Irlandią, następnie Kanada, Australia, Południowa Afryka, Nowa Zelandia, Indie i Państwo Wolne Irlandia są uważane za oddzielne państwa, umawiające się oddzielnie pomiędzy 25 członkami C. I. N. A., i mają prawo posyłać każde po 1 przedstawicielu). Ślad dawnej, antydemokratycznej redakcji pozostał tylko w tym znaczeniu, że Stany Zjednoczone Ameryki, Francja, Włochy i Japonia są, jak poprzednio, upoważnione do wysyłania po 2 przedstawicieli, podczas gdy wszystkie pozostałe państwa mają prawo wysyłać tylko po 1 przedstawicielu. Należy jednak w odniesieniu do tego zauważyć, że chociaż, co prawda, Stany Zjednoczone Ameryki znajdują się w liczbie państw, które podpisały C. I. N. A., jednak nigdy jej nie ratyfikowały i jest mało prawdopodobne, ażeby miało to kiedykolwiek nastąpić.

Również i zmiana art. 34 weszła dopiero w życie dnia 14 grudnia 1926 roku, a to wskutek powolnej ratyfikacji przez kilka państw umawiających się".

Skład Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej omówił dr. Wegerdt na podstawie zmian zaszłych w pierwszych latach jej istnienia. Ostatnie brzmienie art. 34 Konwencji (zmienione na 23 sesji w Brukseli, 27 maja do 1 czerwca r. 1935) zmienia skład tej Komisji w sposób następujący: „Żadne państwo umawiające się nie może posiadać więcej jak dwóch przedstawicieli w Komisji. Każde państwo reprezentowane w Komisji będzie miało jeden głos". W dalszym ciągu mówi o przepisach proceduralnych, które ustalać sobie będzie CINA; ona również będzie wyznaczać sobie stałą siedzibę w dowolnej miejscowości. Dalej określa prawa Komisji (nie zmienione w r. 1935). Należą tutaj: zbieranie wniosków zmierzających do zmian Konwencji, zmiany Konwencji i jej załączników, przygotowywanie i udzielanie informacyj z zakresu międzynarodowej żeglugi powietrznej, z zakresu meteorologii, radiotelegrafii, medycyny lotniczej, zapewnienie publikacji map lotniczych, wreszcie wydawanie opinii w sprawach, jakie państwa ewentualnie poddadzą rozważeniu Komisji. Mówi też ten rozdział o zmianach Konwencji, które dla wejścia w życie powinny być przyjęte przez wszystkie państwa należące do CINA, a na sesjach ustalone lub zmienione większością dwóch trzecich głosów, przy czym zmiana treści załączników nie wymaga konieczności ratyfikowania przez państwa. Określa nadto zasady finansowania kosztów utrzymania CINA, które przenosi się na państwa umawiające się. Na temat tego artykułu istnieje obecnie

olbrzymi materiał dyskusyjny. Przeglądnijmy jeszcze dalsze uwagi dra Wegerdta:

„Artykuł 34 określa skład i kompetencję Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej. Jeżeli w ustępie I jest ustalone, że Komisja Międzynarodowa pozostaje pod władzą Ligi Narodów, to powyższe bez wątpienia ma tylko na myśli, że Konwencja uznaje wyraźnie artykuł 34 paktu Ligi Narodów, według którego wszystkie urzędy, ustanowione później dla regulowania spraw międzynarodowych, będą pozostawać pod władzą Ligi Narodów. Dla uniknięcia nieporozumień byłoby, być może, pożyteczne wyjaśnić formalnie stosunki C. I. N. A. względem Ligi Narodów. Jeśli delegowanie dwóch przedstawicieli Komisji jest przyznane pewnym państwom (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Francja, Włochy i Japonia), Niemcy dla siebie winnyby wymagać tego samego. Lecz z drugiej strony nie widziałyby żadnej niedogodności w tym, aby każde państwo miało tylko jednego przedstawiciela. Oprócz funkcyj, przypadających Komisji jako międzynarodowemu organowi ustawodawczemu, Komisji tej zostały powierzone sprawy zmiany załączników A—G, tj. zbieranie wszelkiego rodzaju informacyj w dziedzinie radiotelegraficznej, meteorologicznej i medycyny lotniczej, publikacja map lotniczych według postanowień załącznika F, jak również sporządzanie raportów ekspertyz w sprawach, które mogą być jej przekazane przez państwa. Można by tu próbować jeszcze rozszerzyć krąg atrybucyj C. I. N. A. Częścią tych atrybucyj mogły by być: określanie zasad, według których należało by prowadzić statystyki dla żeglugi powietrznej, opracowanie zasad co się tyczy dochodzeń w razie wypadków z aparatami poza krajem rejestracji, następnie opracowanie zasad regulujących kwestię ubezpieczenia — odpowiedzialności posiadacza aparatu, która jest również kwestią prawa lotniczego publicznego (art. 29 ustawy niemieckiej o żegludze powietrznej z dnia 1 sierpnia 1922 roku); słowem, zakres atrybucyj C. I. N. A. mógłby być ujęty w ten sposób, że wszystkie problematy, dotyczące zwierzchnictwa, które wymagają reglamentacji międzynarodowej, należałyby, jeśli to możliwe, do zakresu Komisji, tak, aby inne Konfe-

rencje międzynarodowe reprezentantów państw nie potrzebowały się odbywać obok C. I. N. A.".

Te uwagi przedstawiciela Niemiec, stojących na uboczu tej międzynarodowej rodziny lotniczej, którą jest CINA, — są bardzo charakterystyczne z punktu widzenia potrzeby zmian proponowanych właśnie przez Niemcy. Patrzeć więc należy na CINA jako na niekompletny naczelny organ międzynarodowy lotnictwa i rozumieć jego braki. Uzupełniają go inne organizacje, o których mowa w dalszej części niniejszej pracy.

Rozdział IX, „Postanowienia końcowe", stwierdza, że państwa należące do CINA zobowiązują się do następującej współpracy: a) zbieranie i udzielanie informacyj meteorologicznych, bądź to statystycznych, bądź bieżących albo specjalnych, zgodnie z przepisami załącznika G, b) wydawanie ujednostajnionych map lotniczych, jako też urządzanie naziemnych znaków lotniczych, według jednolitego systemu zgodnie z przepisami załącznika F, c) używanie urządzeń radio-elektrycznych w żegludze powietrznej, urządzanie potrzebnych stacyj radio-elektrycznych, jako też przestrzeganie międzynarodowych przepisów porządkowych radio-elektrycznych według załącznika I (art. 35, częściowo zmieniony w r. 1935). W dalszym ciągu rozdział ten decyduje, że poza postanowieniami ogólnymi w zakresie spraw celnych, które stanowią przedmiot oddzielnej umowy objętej załącznikiem H, państwa umawiające się mogą zawierać specjalne układy między sobą w sprawach celnych, policji, poczty lub innych, odnoszących się do żeglugi powietrznej, z obowiązkiem podania ich do wiadomości CINA (art. 36); że w razie różnicy zdań

między dwoma lub kilkoma państwami co do interpretacji Konwencji i jej załączników ustala się procedurę rozstrzygania sporów przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. Dalszy ciąg tego artykułu (art. 37) uzupełni uwaga mgra Piątkowskiego:

„Artykuł ten jest wadliwy i przestarzały. Zasadą tego artykułu winno być postanowienie, że strony sporne powinny najpierw rozstrzygnąć sprawę w drodze polubownej, a dopiero w braku rozwiązania polubownego spór winien być przedmiotem jurysdykcji Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej.

Bardziej wskazane byłoby, aby sprawy, które mają być rozstrzygane przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, były rozstrzygane przez organ specjalny, wyłoniony przez samą Międzynarodową Komisję Żeglugi Powietrznej, która jest przecież najbardziej kompetentnym organem w dziedzinie wszystkich spraw lotniczych, a mając tak szerokie uprawnienia w dziedzinie administracyjnej i ustawodawczej, może je posiadać również i w dziedzinie sądowej".

Następnie (art.38) orzeka ten rozdział, że postanowienia Konwencji nie ograniczają w wypadku wojny swobody działania państw umawiających się bądź to prowadzących wojnę, bądź neutralnych. Jest to charakterystyczne postanowienie, pozostawiające państwom dowolność działania. Według mgra Piątkowskiego ten artykuł należało by zmienić na rzecz łącznego normowania w Konwencji ewentualnych postanowień w wypadku wojny. W końcowych artykułach tego rozdziału znajdujemy dodatkowe objaśnienia, że załączniki do Konwencji mają tę samą moc obowiązującą, co sama Konwencja (art. 39), że dominia brytyjskie i Indie będą w rozumieniu Konwencji uważane jako państwa. Również

terytoria i obywatele krajów, będących pod protektoratem lub zarządzanych w imieniu Ligi Narodów, zostają zrównane z terytoriami i obywatelami państw protekcyjnych lub posiadających mandaty. Następne dwa artykuły (41 i 42) mówią o możliwości przystąpienia do Konwencji przez państwa, które brały lub nie brały udziału w wojnie 1914—1918. Najlepsze na temat tych artykułów są uwagi dra Wegerdta; aczkolwiek reprezentują one tylko poglądy Niemiec, to jednak posiadają znaczenie dla zrozumienia myśli Konwencji:

„Samo przez się rozumie się, że w konwencji, która zajmuje się ustanowieniem światowego prawa lotniczego publicznego, nie może być czyniona żadna różnica między państwami w zależności od tego, czy wzięły one udział, lub nie, w wojnie 1914—1919. Odnośna wzmianka w art. 41 winna być opuszczona, a artykuł 42 tym samym upadłby".

Uzupełnieniem tej uwagi jest stanowisko Niemiec z punktu widzenia przedstawiciela ówczesnej władzy lotniczej niemieckiej, którym w dalszym ciągu jest dr. Wegerdt:

„Brzmienie art. 41 i 42 wskazuje również, że zgodnie z duchem i z tendencjami traktatu wersalskiego, Niemcy, w wypadku zgłoszenia chęci przystąpienia do C. I. N. A., będą obowiązane poddać się innym zasadom niż te, które by miały miejsce w stosunku do pozostałych państw. W rzeczywistości, podczas gdy dawne państwa neutralne mogą tylko powiadomić o swym przystąpieniu w drodze dyplomatycznej rząd Republiki Francuskiej, który powyższe przystąpienie notyfikuje wszystkim państwom, należącym do Konwencji, to artykuł, o którym mowa, uzależnia przystąpienie Niemiec i ich dawnych sprzymierzeńców nie tylko od zwykłej notyfikacji, lecz od zgody wszystkich państw, członków C. I. N. A., pod warunkiem, że na przystąpienie to wyrazi

zgodę przynajmniej 3/4 państw, które Konwencję podpisały i ją ratyfikowały, oraz państw, które Konwencji nie podpisały, jednak do niej przystąpiły, przy czym głosowanie winno mieć miejsce stosownie do warunków przewidzianych w wyżej wymienionym art. 34. Nie trzeba specjalnie podkreślać, że art. 320 traktatu wersalskiego, który przewidywał możność przystąpienia Niemiec do C. I. N. A. przed pierwszym stycznia 1923 roku nie stanowił dla Niemiec ułatwienia, przeciwnie, miał zapewnić mocarstwom sprzymierzonym i stowarzyszonym prawo przelotu i lądowania w Niemczech również po dniu 1 stycznia 1923 roku, tzn. poza terminem przewidzianym w dziale 5 części X. Pomijając wyżej wspomniane artykuły 5, 34, 41, 42, z C. I. N. A. stanowi przeprowadzoną rozważnie, cenną i udaną próbę uregulowania międzynarodowego prawa publicznego żeglugi powietrznej. Próba ta zasługuje na korzystną ocenę, ponieważ unormowała bardzo obszerną dziedzinę żeglugi powietrznej cywilnej w czasie, gdy nie posiadano jeszcze w tej kwestii żadnego doświadczenia i gdy nie było jeszcze możności przewidywania jej zawrotnego rozwoju".

Ostatni art., 43, mówi o wejściu w życie Konwencji i jej ratyfikacji.

W ten sposób Konwencja, jako międzynarodowy akt prawny, reguluje z punktu widzenia prawa publicznego całokształt spraw cywilnej żeglugi powietrznej, ustanawiając zasady z punktu widzenia zwierzchnictwa państw.

Do uzupełnienia jej służą załączniki w ilości dziewięciu (A do I).

Załącznik A, dotyczący znaków na statkach powietrznych, ustala w ośmiu rozdziałach następujące kwestie: postanowienia ogólne, rozmieszczanie znaków na statku, dodatkowe umieszczanie znaków przynależności państwowej, wymiary znaków przynależności państwowej i znaków rejestracji, wymiary, rodzaj liter itp., odstęp między znakiem rejestracji i znakiem przynależności państwowej, utrzymywanie znaków w stanie rozpoznawalności, oraz ustala tabelę znaków.

Załącznik B normuje sprawę świadectw sprawności technicznej, których szczegóły wymagają jeszcze rozstrzygnięcia C. I. N. A., i warunków minimalnych, dotyczących sprawności technicznej i podziału na kategorie według ich przeznaczenia.

Załącznik C stanowi o księgach pokładowych i przewiduje szczegóły, które winny one zawierać: dziennik podróży, książkę statku powietrznego, książkę silnikową, dziennik sygnałów, dalej rozstrzyga formę, założenie i prowadzenie książek pokładowych.

Załącznik D ustala przepisy o światłach i sygnałach i zawiera szczegółowe postanowienia co do prawideł ogólnych dotyczących ruchu lotniczego, balastu, prawideł specjalnych ruchu lotniczego ponad lotniskami lub w ich pobliżu.

Załącznik E zawiera warunki minimalne, wymagane w celu otrzymania świadectw uzdolnienia i upoważnień pilota względnie nawigatora, i szczegółowo stanowi w sprawie świadectw pilotów samolotów i wodnosamolotów, pilotów balonów wolnych, pilotów sterowców, nawigatorów, oraz w sprawie międzynarodowych przepisów badania lekarskiego dla stwierdzenia zdolności do żeglugi powietrznej.

Załącznik F reguluje kwestię sporządzania międzynarodowych map lotniczych oraz umieszczania znaków lotniczych.

Załącznik G mówi o udzielaniu informacyj meteorologicznych.

Załącznik H (zmieniony w r. 1935) stanowi o cle.

Załącznik I (wprowadzony r. 1935) ustanawia zasady służby radioelektrycznej dla celów żeglugi powietrznej.

Tak przedstawia się w ogólnych zarysach międzynarodowa Konwencja Lotnicza wraz z załącznikami. Jest ona aktem twórczym w dziedzinie międzynarodowego prawa publicznego, regulującym międzynarodową żeglugę powietrzną tylko w czasie pokoju. Jak wspomniałem już wyżej, nie wyczerpuje ona szeregu postanowień, koniecznych w międzynarodowym ruchu lotniczym (odszkodowania względem osób trzecich za szkody wynikłe w związku z żeglugą powietrzną, kwestia ubezpieczeń

itp.). Dziś Konwencja doczekała się bogatej literatury, i to tak specjalnych dzieł traktujących o niej, jak też całego szeregu artykułów i pism prawniczo-lotniczych całego świata.

Konwencję podpisało w dniu 13 października r. 1919 21 państw. Dziś należy do C. I. N. A. 30 państw, a mianowicie: Afryka Południowa (Unia), Anglia, Argentyna, Australia, Belgia, Bułgaria, Chili, Czechosłowacja, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Indie, Irak, Irlandia, Italia, Japonia, Jugosławia, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Siam, Szwajcaria, Szwecja i Urugwaj, ratyfikowały zaś ją państwa według następującej kolejności:

W r. 1922:

1. Anglia, 2. Australia, 3. Belgia, 4. Francja, 5. Grecja, 6. Indie, 7. Irlandia, 8. Japonia, 9. Jugosławia (wówczas Królestwo Serbów, Kroatów i Słoweńców), 10. Kanada, 11. Nowa Zelandia, 12. Persja, 13. Portugalia, 14 Siam, 15. Unia Połud.-Afrykańska.

W r. 1923:

Bułgaria, Czechosłowacja, Italia

W r. 1924:

Polska, Rumunia, Urugwaj

W r. 1925:

Chili

W r. 1927:

Dania, Terytorium Saary, Szwecja

W r. 1928:

Holandia

W r. 1929:

Panama

W r. 1931:

Norwegia

Swoje członkostwo w C. I. N. A. wypowiedziały państwa: Boliwia dn. 30 sierpnia r. 1924, Panama 11 listopada r. 1931, oraz Persja 20 kwietnia r. 1934.

Z powyższego zestawienia widać, że nie wszystkie państwa po podpisaniu i ratyfikowaniu konwencji przystąpiły do C. I. N. A. Powodem tego było ustosunkowanie się do niej państw neutralnych z czasów wielkiej wojny. Wprawdzie, na podstawie doświadczeń oraz odpowiednich studiów, wszyscy zgodzili się na wyrażoną w niej zasadę wyłącznego i całkowitego zwierzchnictwa państwa nad strefą powietrzną okalającą jego terytorium, jednak krytyka podważyła szereg zasad międzynarodowej Konwencji już w chwili jej ukazania się. Z jednej strony uznano konwencję z punktu widzenia politycznego za dalszy ciąg traktatu wersalskiego, czyli za akt, narzucony przez zwycięzcę — zwyciężonym. Z pierwszą krytyką i propozycją zmian wystąpiły w grudniu r. 1919 w Kopenhadze rządy państw neutralnych w czasie wojny (Danii, Hiszpanii, Finlandii, Holandii, Norwegii, Szwajcarii i Szwecji). Brzmi ona:

By	Pour
1. wszystkie państwa zobowiązujące się miały prawo zawierania umów lotniczych z państwami nie należącymi do konwencji;	1. Reconnaître à tous les Etats contranctants le droit de conclure des conventions particulières avec des États qui ne font pas partie de la Convention.
2. wszystkie państwa, należące do C. I. N. A., posiadały równe prawo głosu.	2. Attribuer un droit de vote égal à tous les États représentés à la C. I. N. A.

Artykuł 5 według dawnego brzmienia tamował — zdaniem niektórych państw — współpracę wszystkich państw w C. I. N. A., nadto nie podobało się neutralnym parę innych artykułów konwencji. Sprawę tego artykułu uznano na konferencji ambasadorów w styczniu r. 1920 w protokole dodatkowym (z 4 maja r. 1920) za załatwioną, oba zaś zagadnienia zostały przestudiowane i rozstrzygnięte przez C. I. N. A. w r. 1922. Artykuły 5 i 34 umieszczono w zmienionym brzmieniu w dwóch protokołach, z 22 października r. 1922 i 30 czerwca r. 1923. Zmiany te dały państwom niezadowolonym całkowitą satysfakcję, lecz mimo to nie mogły one do grudnia r. 1926 przystąpić do C. I. N. A. z powodu zwłoki terminu ratyfikacji konwencji przez państwa, które podpisały ją w Paryżu w r. 1919.

Wszystkie dyskusje skupiały się wokoło zasady równości praw dla wszystkich członków C. I. N. A. nie z punktu widzenia umów pokojowych, a szczególnie art. 313 traktatu wersalskiego, przyznającego mocarstwom ententy i państwom sprzymierzonym prawo przelotu przez państwa centralne. Punkt ten, specjalnie czuły dla Szwajcarii, wciśniętej między państwa, odbierał jej, jako państwu exneutralnemu, możność korzystania z tego właśnie prawa. Kwestie te znajdowały wyraz w stanowisku państw, chociaż uznając zasadniczo równość wszystkich członków konwencji, uznawały one jednak potrzebę przewagi dla państw, posiadających silne lotnictwo. Toteż na konferencji w Kopenhadze (wrzesień r. 1922), w której wzięły udział wszystkie państwa exneutralne z wyjątkiem Hiszpanii, zostały uznane pewne przywileje przy większych obowiązkach i odpowiedzial-

ności za rozwój lotnictwa. Art. 34, jako dotyczący możności wprowadzenia zmian w konwencji, był murem granicznym, oddzielającym mocarstwa zwycięskie od państw neutralnych i zwyciężonych. W zasadzie uznawano potrzebę zmian, co ujawniło się samo przez się z biegiem czasu wskutek zmniejszania się siły traktatu wersalskiego, toteż w postanowieniach konwencji pozostał art. 34 nadal tylko czczą formalnością, której pozbytoby się chętnie. Nimb zwycięstwa ententy minął i trzeba było pomyśleć poważnie o wprowadzeniu do C. I. N. A. innych, i to nie tylko takich, którzy hołdowali idei neutralności w czasie wojny, ale nawet pokonanych. Nie wolno nam ani na chwilę zapomnieć, że pomimo całego szeregu bardzo pożytecznych prac, wykonywanych przez C. I. N. A. na zjazdach i w komisjach, istniały u pewnych grup państw tendencje do stworzenia zastępczego związku zamiast C. I. N. A.

Na skutek zmian art. 5 i 34 konwencji, obowiązujących od grudnia r. 1926 na podstawie uchwał IX sesji, odbytej w Londynie r. 1923, weszła do związku część państw tzw. neutralnych, mianowicie Szwecja i Dania w r. 1927, a Holandia w r. 1928.

Duch Ligi Narodów, — duch opiekuńczy Związku, nie mógł jednak wprowadzić równowagi w społeczność lotniczą o charakterze międzynarodowym. Toteż da się stwierdzić, że mimo wejścia większej ilości państw do Związku harmonia na temat wejścia Niemiec do C. I. N. A. nie panowała i nie panuje. Mimo że Niemcy weszli do Ligi Narodów (następnie wycofując się z niej w r. 1933) oraz mimo należenia ich do międzynarodowego lotniczego związku sportowego (F. A. I.), stoją one jednak

trochę, jako jedna z potęg lotniczych Europy, na uboczu ogólnych zagadnień żeglugi powietrznej. A sprawa to wielkiej doniosłości, bo Niemcy stworzyli i postawili swoje ustawodawstwo lotnicze na bardzo wysokim poziomie, zaczynając od ustawy z dnia 1 VIII r. 1922, którą stale udoskonalali, wydając szereg ustaw uzupełniających lub rozporządzeń wykonawczych, normujących pierwszorzędnie zagadnienie lotnictwa niemieckiego. Poza tym powołali oni do życia ostatnio (w r. 1933) ministerstwo lotnictwa, na którego czele stanął jeden z mężów zaufania kanclerza i wodza Hitlera, kapitan lotnictwa z czasów wojny światowej, generał Göring, — przez co dali wyraz wielkiego zrozumienia dla zagadnień prawno-administracyjnych lotnictwa.

Gdy dotykamy prawno-publicznej strony rozwoju lotnictwa, to stwierdzamy, że brak dla niej wspólnej platformy międzynarodowej. Wprawdzie istnieją związki o podobnych założeniach, jednak — przy wspólnych celach — trudno o stworzenie nastrojów i środowiska, któreby doprowadziły do porozumienia. Tą platformą wspólną zdawała się być przez pewien czas konferencja rozbrojeniowa, lecz i tu zabrakło szczerości. Międzynarodowa konwencja lotnicza związana jest z szeregiem innych prac, jako podstawa wyjściowa w zawiązywaniu kontaktu lotniczego narodów, oraz dała impuls do powstania całego szeregu instytucyj dla zagadnień międzynarodowych lotnictwa. Na platformie międzynarodowej jedynie istota równości była i jest prawdziwą podstawą trwałej współpracy. Uzupełniona w tym duchu konwencja może być bezwzględnie fundamentem zasad międzynarodowego publicznego prawa lotniczego. W tym kie-

runku istnieją zdecydowane tendencje. Z przytoczonego materiału, stwierdzającego różność zapatrywań, a szczególnie ze wspomnianego artykułu dra Wegerdta, oraz z szeregu dyskusyj wynika, że konwencja posiada pewne braki lub przedstawia zasadnicze przeszkody dla współpracy wszystkich narodów. Prasa obca posiada w tym względzie obfitą literaturę. U nas konwencja była pod względem prawnym studiowana zawsze bardzo ogólnie. Brak fachowców w dziedzinie prawa lotniczego hamował całkowicie dyskusję nad tymi tematami. W naszej prasie lotniczej znajdujemy kilka uwag o konwencji, ale bardzo ogólnych; — o nich mówić będę w części II, traktującej dziedzinę prawną lotnictwa polskiego. Na tym miejscu pozwalam sobie podkreślić — jako prawniczo ujętą dyskusję — pracę z zakresu krytyki konwencji, ogłoszoną w roku 1929 w „Przeglądzie Lotniczym" przez kapitana obs. mgra Piątkowskiego, kierownika referatu prawno-politycznego w Departamencie Lotnictwa Cywilnego Min. Komunikacji.

Wskutek stałych dyskusyj nad treścią niektórych artykułów konwencja doznawała wielu zmian tak, iż na 18, 20, 21, 22 i 23-ej sesji C. I. N. A. otrzymała ona nowe sformułowanie omówione wyżej. Zmieniono wtedy treść artykułów: 4, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 19, 25, 26, 34, 35 i 39 i wprowadzono nowy artykuł, 25 bis. W ten sposób od r. 1935 wchodzi w życie nowe brzmienie z chwilą podpisania protokołu przez wszystkie państwa — członków CINA. Rząd nasz nie ogłosił jeszcze dotychczas tekstu polskiego zmienionej konwencji.

C. I. N. A. MIĘDZYNARODOWA KOMISJA ŻEGLUGI POWIETRZNEJ

(Commission Internationale de navigation aérienne)

Na podstawie Konwencji Międzynarodowej, która weszła w życie z dniem 11 lipca r. 1922 dla 14-tu państw, ratyfikujących ją, i Persji (która już w 1920 roku zgłosiła swoją zgodę dotyczącą art. 34), powstała instytucja pod nazwą Commission Internationale de Navigation Aérienne. Ten związek państw, jako komisja stała pod opieką Ligi Narodów, posiada następujący zakres działania:

1. Zbieranie wniosków wszystkich państw — członków, przeprowadzanie ich modyfikacji oraz notyfikowanie przyjętych zmian.

2. Sprawowanie tych czynności, które na Komisję nakładają art. 34 i wynikający z niego art. 9, 13, 14, 15, 16, 27, 28, 36, 37.

3. Wnoszenie wszystkich poprawek do załączników od A do I.

4. Centralizowanie i komunikowanie państwom, członkom Komisji, informacyj, dotyczących międzynarodowej żeglugi powietrznej.

5. Centralizowanie i komunikowanie państwom, członkom Komisji, wszystkich wiadomości z zakresu radiotelegrafii, meteorologii i medycyny, dotyczących żeglugi powietrznej.

6. Zapewnienie wydawania map lotniczych, stosownie do postanowień załącznika F.

Na pierwszym posiedzeniu w dniu 11 lipca r. 1922 wyznaczono dla Komisji jako stałą siedzibę Paryż. Tam

też założono stały sekretariat dla studiów nad zagadnieniami technicznymi, powołując równocześnie sześć podkomisyj:

1. Sous-commission d'exploitation et du Material — eksploatacji i materiału
2. Sous-commission juridique — prawnicza
3. „ „ de T. S. F. — radiotelegraficzna
4. „ „ de Météorologie—meteorologiczna
5. „ „ Medicale — medyczna
6. „ „ de Cartographie — kartograficzna

Sama Komisja składa się z przedstawicieli rządów tych państw, które są członkami C. I. N. A., zaś podkomisje składają się z ekspertów wyznaczonych przez przedstawicieli. Na podstawie specjalnego regulaminu dany problem, zanim zostanie wprowadzony na porządek dzienny posiedzenia C. I. N. A., zostaje poddany studiom w podkomisjach i komisji. Każde zagadnienie musi przejść przez odpowiednią podkomisję, następnie istnieje termin (65 dni) na jego przestudiowanie w komisji i podkomisji prawniczej. Dopiero po podaniu zagadnienia wszystkim do wiadomości znajdzie się ono na porządku dziennym zebrania C. I. N. A., która odbyła dotąd następujące posiedzenia:

1. Paryż — lipiec r. 1922
2. Londyn — październik r. 1922
3. Bruksela — luty r. 1923
4. Londyn — czerwiec r. 1923
5. Rzym — październik r. 1923
6. Paryż — marzec r. 1924

7. Paryż — październik r. 1924
8. Londyn — kwiecień r. 1925
9. Bruksela — październik r. 1925
10. Ambasada japońska Paryż — maj r. 1926
11. Paryż — listopad r. 1926
12. Londyn — kwiecień r. 1927
13. Rzym — październik r. 1927
14. Genewa — lipiec r. 1928
15. Bruksela — marzec r. 1929
16. Paryż — czerwiec r. 1929
17. Paryż — grudzień r. 1929
18. Anvers — czerwiec r. 1930
19. Londyn — czerwiec r. 1931
20. Paryż — czerwiec r. 1932
21. Rzym — 10—13 maja r. 1933
22. Lizbona — 29 maja — 2 czerwca r. 1934
23. Bruksela — 27 maja — 1 czerwca r. 1935
24. Warszawa 28 maja — 1 czerwca r. 1936.

Stosownie do art. 34 konwencji, państwa do niej należące wnoszą na podstawie budżetu, uchwalanego co rok, pewne sumy na koszty organizacji i działalności komisji oraz jej sekretariatu. C. I. N. A. wydaje swój tygodniowy „Bulletin de Renseignements" w języku francuskim i angielskim, który składa się z pięciu części: I. Convention, Lois réglements, II. régistre des aéronefs, III. Liste de liecences, IV. Informations, V. Statistiques de trafic aérien.

Tak więc w krótkim ogólnym zarysie przedstawia się największa międzynarodowa instytucja lotnicza, która bezsprzecznie wywarła silne piętno na ukształtowanie się

zasad prawnych lotnictwa. Zasada zwierzchnictwa państwa nad strefą powietrzną stała się tu podstawą prawną. Wpływ jej widzimy bezwzględnie we wszystkich, obowiązujących dziś w świecie, ustawach lotniczych. Jak szybko odbywało się wchłanianie tych zasad przez państwa stojące z dala od C. I. N. A., niech stwierdzi przegląd wydanych ustaw lotniczych, opartych na zasadach międzynarodowej Konwencji lotniczej w całym szeregu państw:

Anglia — rozporządzenie z r. 1919 oraz „The Air Navigation Act" z 23 grudnia 1920, z mocą rozszerzoną na kolonie w r. 1922, zaś na inne terytoria i posiadłości mandatowe w r. 1927, i przyjęte w tym samym czasie przez Irlandię. Rozporządzenia kolejno: z 19 XII r. 1923, 16 XII r. 1925, potem z r. 1927, 1928, 1929 i 1930 (34 rozporządzeń i 9 załączników).

Argentyna — dekrety z 4 września r. 1925 i 30 lipca r. 1926, zmienione ustawą z dnia 13 stycznia r. 1932.

Australia — ustawa o żegludze powietrznej z dnia 2 grudnia r. 1920 (Air Navigation Act 1920).

Austria — ustawa z 10 grudnia r. 1919, dekret ministra Handlu i Komunikacji z dnia 8 września r. 1930, zmieniony dekretem z dnia 11 czerwca r. 1932.

Belgia — ustawa z dnia 16 listopada r. 1919 i rozporządzenie z dnia 27 listopada r. 1919.

Boliwia — rozporządzenie z dnia 24 października r. 1930.

Brazylia — ustawa o upoważnieniu rządu do wydania przepisów o żegludze powietrznej z dnia 12 stycznia r. 1925, rozporządzenie z dnia 22 lipca r. 1925.

Bułgaria — ustawa z dnia 6 i 23 lipca r. 1925.

Chili — dekret z dnia 17 października r. 1925, 27 października r. 1927, 15 maja r. 1931.

Costarica — rozporządzenie z 11 września r. 1934.

Czechosłowacja — ustawa z dnia 8 lipca r. 1925.

Dania — ustawa z dnia 4 października r. 1919, rozporządzenie z 11 września r. 1919, ustawa z 1 maja r. 1923.

Egipt — rozporządzenie oraz prawo z 23 maja r. 1935.

Estonia — ustawa z 8 marca r. 1923.

Finlandia — ustawa z 25 maja r. 1923.

Francja — dekret z r. 1921 i ustawa (zasadnicza) z 31 maja r. 1924.

Gdańsk — ustawa z 9 czerwca r. 1926.

Hiszpania — dekret z 25 listopada r. 1919 i rozporządzenie wykonawcze z 25 listopada r. 1919.

Holandia — dekret z r. 1921, ustawa z 30 kwietnia r. 1926.

Italia — dekret z 1921 r., z 20 sierpnia 1923 r., i 11 stycznia 1925 r. oraz ostateczne uzupełnienie z grudnia 1928 r.

Japonia — rozporządzenie z 18 marca 1921 r., ustawa z 8 kwietnia 1921 r.

Jugosławia — ustawa z 22 lutego 1928 r.

Kanada — rozporządzenie z 31 grudnia r. 1919, zmiany z 31 grudnia r. 1928.

Kolumbia — dekret z 15 marca 1920 r.

Kuba — ustawa z 21 kwietnia r. 1928.

Litwa — dekret z 10 grudnia r. 1921.

Łotwa — ustawa z 7 czerwca r. 1926.

Meksyk — ustawa z 31 października r. 1931.

Niemcy — ustawa z 1 sierpnia r. 1922.

Norwegia — dekret z r. 1919, ustawa z 7 grudnia r. 1923.

Peru — rozporządzenie z 25 listopada r. 1921.

Portugalia — dekret z 27 kwietnia r. 1927.

Salwador — dekret z 17 maja r. 1929, uzupełniony przez ratyfikowanie w czerwcu r. 1932 Konwencji Ibero-Amerykańskiej (z 1 XI 1925).

San Domingo — ustawa z 13 lutego r. 1932.

Siam — ustawa z r. 1922, zmiany w r. 1924 i 1925.

Stany Zjednoczone — akty z r. 1926 i 1927.

Szwajcaria — dekret Rady Federalnej z 27 stycznia r. 1920.

Szwecja — rozporządzenie z 16 lipca r. 1920, 26 maja i 8 grudnia r. 1922 r., uzupełnione 20 kwietnia r. 1928.

Urugwaj — rozporządzenie z 22 marca r. 1922.

Wenezuela — ustawa z 16 czerwca r. 1920.

Węgry — dekrety z 30 grudnia r. 1922 i 22 lutego r. 1924.

W tym miejscu nie można pominąć ustawodawstwa lotniczego Z. S. R. R., zaczynając od dekretu z 17 stycznia r. 1921. Dekret ten, stale uzupełniany, ostatecznie ujęty jako kodeks lotniczy 27 kwietnia r. 1932, ma tekst obowiązujący z 7 sierpnia r. 1935. Mimo odmiennej konstrukcji państwowej Z. S. R. R. da się stwierdzić pewne pokrewieństwo zasad prawnych żeglugi powietrznej tego państwa z omawianymi powyżej zasadami CINA.

Nadmienić wypadnie, że w czasie konstruowania Konwencji oraz przed wejściem jej w życie już istniały umowy, przepojone jej duchem. Podzielić je można na prowizoryczne i zastępcze. Prowizoryczne zawarły prawie wszystkie państwa europejskie, które podpisały Kon-

wencję i oczekiwały jej wejścia w życie. Zastępczymi nazywamy umowy, zawarte między państwami, które Konwencji nie podpisały, lub też między takimi a przyszłymi członkami CINA, to jest tymi, które Konwencję podpisały. Do pierwszych umów należą: szwajcarsko-niemiecka z 14 września r. 1920, duńsko-norweska z 27 lipca r. 1921, duńsko-niemiecka z 25 kwietnia r. 1922. Do drugich: angielsko-szwajcarska z 6 listopada r. 1919, francusko-szwajcarska z 9 grudnia r. 1919, angielsko-duńska z 23 grudnia r. 1920, angielsko-szwedzka z 16 lutego r. 1921 i angielsko-norweska z 15 lipca r. 1921.

Jak doniosłym aktem prawnym o znaczeniu międzynarodowym jest Konwencja, świadczy fakt, że nie ma na świecie kraju, który by tych zasad nie przeszczepił na swoją rodzimą glebę jako prawa obowiązującego, lub na niej się nie wzorował. Stwierdzamy, że duch konwencji odbił się we wszystkich ustawach lotniczych wydanych po wojnie światowej. Stała się ona poza tym wzorem innego zbiorowego porozumienia lotniczego, jakim jest Konwencja Ibero-Amerykańska, zwana C. I. A. N. A. (Convenio iberoamericano de navegacion aerea). Konwencję tę podpisały w Madrycie dnia 1 listopada r. 1926: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chili, Ekwador, Guatemala, Hiszpania, Honduras, Kolumbia, Kostarika, Kuba, Meksyk, Nikaragua, Paragwaj, Peru, Portugalia, San Domingo, San Salvador, Wenezuela. Ratyfikowały tę konwencję państwa: Argentyna, Boliwia, Guatemala, Hiszpania, Kostarika, Meksyk, Paragwaj i San Domingo. Jest ona właściwie powtórzeniem zasad międzynarodowej konwencji, z małymi zmianami. Stworzyły ją pań-

stwa łacińskie Ameryki Południowej wraz z Hiszpanią i Portugalią, czyli dawnymi metropoliami tych państw. Podobnie jak C. I. N. A., posiada i C. I. A. N. A. specjalną stałą komisję, której zadaniem jest czuwanie nad wykonywaniem postanowień Konwencji.

Trzecim przykładem prawno-publicznego ujęcia zagadnień żeglugi powietrznej przez państwa, wzorowanym na C. I. N. A., jest tzw. Panamerykańska Konwencja o handlowej żegludze powietrznej, podpisana w Hawannie dnia 20 lutego r. 1928 przez następujące państwa: Argentynę, Boliwię, Brazylię, Chili, Ekwador, Guatemalę, Haiti, Honduras, Kolumbię, Kostarikę, Kubę, Meksyk, Nikaraguę, Panamę, Paragwaj, Peru, San Domingo, San Salwator, Stany Zjednoczone, Urugwaj, Wenezuelę. W zasadach pokrywa się ona z C. I. N. A. i C. I. A. N. A., różniąc się od nich w niektórych postanowieniach wskutek warunków życia amerykańskiego, odmiennych stosunków handlowych i samych zagadnień prawnych.

Jeśli chcielibyśmy przeprowadzić pewne porównania światowych pojęć prawno-publicznych i zgłębić wartość umów grupowych, tworzących pewne związki ustanowione dla określonych celów, to stwierdzimy, że wprawdzie zasady tych umów są jednakowe, lecz charakter pojęć, nieraz odrębnych na różnych kontynentach, wymaga specjalnego omówienia. Europa, reprezentowana przez zwycięzców, tworzyła w konwencji paryskiej w r. 1919 ramy dla ogólnoświatowych pojęć prawno-publicznych lotnictwa. Specyficzne interesy hiszpańsko-południowo - amerykańskie (tzw. ibero - amerykańskie) z drugiej strony też musiały przyjść do głosu. Nie za-

pomnieli o tym handlowi przedstawiciele zasady Monroego, gdy z hasłem „Ameryka dla Amerykanów" chcieli zerwać dawne, tradycyjne stosunki z metropoliami europejskimi i starali się zabezpieczyć handlowym potrzebom lotnictwa Pan-Ameryki własne zasady prawne. Jednak eksperyment ten nie jest w całości udany i owa ostatnia konwencja nie weszła wcale w życie.

Na uboczu ogólnych zagadnień prawno-publicznych lotnictwa znalazły się państwa, które nie weszły do żadnego ze wspomnianych związków. Dwa pod względem lotniczym najpotężniejsze państwa Europy, Niemcy i Rosja Sowiecka, nie przystąpiły do żadnej konwencji lotniczej. Po dopuszczeniu Niemiec do Ligi Narodów zdawało się już, że wejście ich do C. I. N. A. stanie się faktem dokonanym, pewne jednak tendencje w tym kierunku w 1929 i 30 roku nie dały rezultatów. Niemcy, jak i Rosja, do dziś stoją poza C. I. N. A. Niemieckie międzynarodowe stosunki lotnicze uregulowane są na podstawie specjalnych umów, które Rzesza zawiera z różnymi państwami z osobna, i tak: z Szwajcarią 14 września r. 1920, Holandią 14 lipca r. 1922, Danią 21 kwietnia r. 1923, Austrią 19 maja r. 1925, Szwecją 29 maja r. 1925, Czechosłowacją 22 stycznia r. 1927, Francją 22 maja r. 1926, Italią 20 maja r. 1927, Anglią 29 czerwca r. 1927, Hiszpanią 9 grudnia r. 1927, Norwegią w maju r. 1929, Polską 28 sierpnia r. 1929.

Rosja Sowiecka, nie utrzymująca specjalnie z nikim stałej komunikacji lotniczej, nie zawierała faktycznych umów lotniczych, a załatwiła tę sprawę jedynie przy pomocy aktów koncesyjnych za pewne specjalne świadczenia (np. niemiecki „Deruluft"). Również specjalnymi

umowami rozstrzygnięto stosunki prawno - publiczne w Austrii, Szwajcarii, Bułgarii, Grecji, Łotwie, Estonii i innych państwach.

MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE LOTNICTWA

Ujęcie zasadniczych norm prawnych lotnictwa nie jest w całości dokonane pomimo tego, że po podpisaniu przez szereg państw Konwencji lotniczej ukazały się wewnętrzne ustawy lotnicze, normujące lotnicze zagadnienia w pojęciu prawnym wewnętrzno - państwowym (tak z punktu widzenia suwerenności, jak administracji państwowej oraz wszystkich innych dziedzin prawnych). Zagadnienia prawno-publiczne oraz prawno-prywatne stoją bezsprzecznie na czele tej całej grupy zagadnień lotniczych. Jak sobie przypominamy, klasyfikacja norm prawa lotniczego zaczyna się od pojęcia prawa własności nad słupem powietrza, tj. tej domeny, na którą natknęło się najwcześniejsze prawo lotnicze. Upadają takie pojęcia, jak: „Qui dominus est soli, dominus est coeli et inferorum" (kodeks Napoleona, art. 552: „własność ziemi pociąga za sobą własność tego, co się znajduje nad i pod powierzchnią"), — powstają nowe pojęcia: „l'air est libre", lub suwerenności państwowej nad strefą powietrzną. A gdy państwo weszło jako suweren przestworzy, stało się zadość pierwszej części instytucji prawa lotniczego, ale to nie wyczerpało wszystkiego, lecz zaledwie prawno - publiczną stronę prawa lotniczego.

Nie zdołały się też te instytucje ukształtować same w szybkim tempie, musiały przejść ewolucyjne etapy

tworzenia się. Szczególnie rozwój komunikacji lotniczej w okresie powojennym wysunął cały szereg specyficznych zagadnień chwili, które z dnia na dzień czekały na szybsze lub powolniejsze uregulowanie. W niektórych wypadkach starano się rozwiązywać je szybko. Stwarzano dla nich normy prawne, analogiczne do pojęć innych dziedzin prawa, np. morskiego (dla międzypaństwowego prawa) i samochodowego (dla wewnętrzno-prywatnego i administracyjnego).

Praktyka życia codziennego przynosiła z sobą konieczność ustalenia w sensie międzypaństwowym zasad prawa prywatnego. Np. angielski samolot na linii Londyn-Melbourne leci nad szeregiem państw, których ustawy nie są oparte o te same normy prywatno-prawne, gdzie przeto występują zagadnienia prawne poza normami o naturze publiczno-prawnej, a więc i prywatno-prawne. Te ostatnie możemy ująć w dwie grupy:

1. Prawo krajowe statku powietrznego i lex loci actus,

2. Międzypaństwowo - prywatno - prawne określenie pojęcia, a to: opierające się o państwowe prawo rzeczowe i takież prawo o zobowiązaniach.

Pierwsza grupa, poza narodowością statku powietrznego, tworzy jakby podgrupę pojęć „lex loci actus", tj. miejsce prawne przedsiębiorstwa lotniczego, lub miejsce, w którym dany akt na skutek czynności prawnych powstał według zasad locus regit actum.

Druga grupa kryje w sobie szereg skomplikowanych nieraz stanów prawnych z tytułu rzeczowych praw na samolocie, praw własności i ich przenoszenia, praw zastawu itp., oraz tworzy podgrupę prawa o zobowiąza-

niach takich, jak: umowy o przewóz, ubezpieczeniowe, pozaumowne stosunki prawne, odpowiedzialność z tytułu szkód wskutek awarii itd.

Wyczerpujące omawianie wszystkich zagadnień prawnych lotnictwa byłoby zbyt obszernym zadaniem, podaję więc zarys tych prac. Staraniem rządów, organizacyj międzynarodowych, osób prywatnych, kół itp. istnieje na terenie międzynarodowym wysiłek nad uzupełnieniem braków natury prawnej. Ich historia sięga chwili zakończenia wojny, gdy zdawało się mężom stanu w Wersalu w r. 1919, że potrzeby prawne lotnictwa wypełni całkowicie podpisany pokój oraz opracowana konwencja lotnicza, do której dociągną się inne normy prawne lotnicze, jak prawo prywatne itp. Stało się jednak inaczej; traktat wersalski poszedł częściowo w zapomnienie, Liga Narodów stała się nie wystarczającym dla nich ośrodkiem współpracy, z którego można wystąpić stosownie do uznania, a konwencja lotnicza i przez nią powołana do życia C. I. N. A. również nie wystarczają. Cóż zatem było i jest powodem tych braków i niedociągnięć na polu lotniczych zagadnień?

Odpowiedzi na to pytanie długo trzeba szukać. Tu można jedynie stwierdzić, że życie i rozwój postępują szybko, a normy prawne, regulujące ten rozwój, przeważnie się spóźniają.

W okresie przedwojennym byliśmy świadkami prac różnych czynników państwowych i prywatnych na polu organizacji lotnictwa oraz jego prawnego ujęcia; działalność ta i po wojnie polega na tych samych czynnikach. Są to więc organizacje międzynarodowe oficjalne i prywatne, które wyłącznie poświęcają się zagadnie-

niom lotniczym, lub organizacje, które jedynie ubocznie zajmują się owymi zagadnieniami. Zgrupuję je zatem według schematu, który pozwoli nam na zorientowanie się w całości prawniczych spraw lotnictwa, przy czym zacznę od organizacyj, zajmujących się wyłącznie żeglugą powietrzną i zagadnieniami związanymi z lotnictwem. Te organizacje czy instytucje pragnę pokrótce scharakteryzować. Jedne, do których należą państwa, mają charakter międzynarodowych związków państwowych, nazwiemy je więc związkami państwowymi; inne mają charakter oficjalny, gdyż państwa posiadają swych delegatów na konferencjach i kongresach, z obowiązkiem wykonywania przez te państwa uchwał, — o ile je następnie odnośne rządy podpisały. Różnica między pierwszą a drugą grupą polega na tym, że do pierwszej należą państwa jako strony umawiające się na podstawie jakiegoś aktu, dzięki czemu stają się członkami związku, w drugiej zaś grupie istnieje tylko nić, łącząca różne państwa na podstawie pewnych zapadłych uchwał, wymagających jeszcze ratyfikacji przez państwa biorące udział w zjazdach lub konferencjach. Trzecia wreszcie grupa, to prywatne organizacje, którym państwa, ewentualnie pewne instytucje, przyznają wspólne międzynarodowe znaczenie.

A) PAŃSTWOWE ZWIĄZKI

a) C. I. N. A., Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej.

Omówiłem ją już poprzednio.

b) Międzynarodowe Konferencje Prawa Prywatnego Lotniczego (Les Conférences Internationales de droit

privé aérien). Są to dyplomatyczne konferencje, odbywające się na zaproszenie różnych rządów. Mają one na celu ujęcie w konwencje pewnych dziedzin prawnych jako przedmiotów międzynarodowego prawa prywatnego lotniczego, oraz podpisanie ich przez rządy państw, biorących udział w danych konferencjach. Dla zobrazowania, jak wielkie luki prawne lotnictwa trzeba było wypełniać, podam pewną chronologię myśli twórczej w dziedzinie prawa prywatnego. Tak więc dnia 30 listopada r. 1923 Komitet Przewozów Lotniczych (Comité des Transports par Air) Międzynarodowej Izby Handlowej na swym zebraniu wypowiedział się za zwołaniem międzynarodowej konferencji w sprawie lotniczego prawa prywatnego. Inicjatywa ta pochodziła ze strony francuskiej, gdyż w końcu sierpnia r. 1923 rząd francuski oficjalnie zaproponował zwołanie konferencji dla zbadania pewnych zagadnień lotniczego prawa prywatnego, a przede wszystkim kwestii odpowiedzialności przewożącego statkami powietrznymi. Rząd francuski pragnął wspólnie z innymi dyskutować nad gotowym już tematem konferencji, nie wystąpił więc z inicjatywą zwołania konferencji natychmiast, lecz dopiero w czerwcu r. 1925 uzupełniał swe zaproszenie „Avant-projet de Convention internationale sur le responsabilité du transporteur par aéronefs". Również zebrana w tym czasie w Brukseli dnia 10 października r. 1925 III Międzynarodowa Konferencja Żeglugi Powietrznej wypowiedziała cały szereg życzeń, dotyczących uregulowania międzynarodowego lotniczego prawa prywatnego. Konferencja brukselska wskazała metodę, którą należy posługiwać się przy ujednostajnianiu tego prawa. Zdecydowano powo-

łać do tego celu stały wydział rzeczoznawców, składający się z ograniczonej ilości członków, który by opracował zarys konwencji, przygotowawszy nadto do niej szereg ważnych materiałów. Zaproponowano, by państwa otrzymały projekt tego zarysu. Rzeczoznawcy tworzący komitet mieli być przez rządy państw wyznaczeni bez jakichkolwiek wiążących instrukcyj. Ogólnym dążeniem było wybranie ludzi najkompetentniejszych do tej pracy. Rząd francuski przyjął na siebie obowiązek zaproszenia komitetu rzeczoznawców jako stałej instytucji. Cel prac tego komitetu został jasno ujęty w komunikacie prof. Lapradelle'a. Komunikat ten odzwierciedla sam system tworzenia lotniczego prawa prywatnego. Życzenia, wyrażone na III konferencji w Brukseli, pokryły się z tendencjami komitetu rzeczoznawców oraz z życzeniami Międzynarodowej Izby Handlowej. Ta wyraziła na swoim III Kongresie w Brukseli (21—27 czerwiec 1925 r.) następującą opinię: Międzynarodowa Izba Handlowa wypowiada się za szybkim ujęciem zasad rozwijającej się handlowej żeglugi powietrznej. Uważa ją za międzynarodową i dlatego pragnie usunąć w jej rozwoju wszelkie przeszkody. Zwraca na to uwagę rządów państw i w połączeniu z innymi organizacjami usiłuje wypełnić luki w zagadnieniu prawno-prywatnym lotnictwa, by w ten sposób przyszło do skutku zwołanie konferencji delegatów państw. Przede wszystkim szło o zdecydowanie ujęcia międzynarodowego prawa lotniczego tak, by prawo osobowe i prywatnej własności ujęło to zagadnienie w międzynarodowym prawie lotniczym z punktu widzenia międzynarodowego. Taka konwencja powinna stać się dziełem dokonanym na gruncie powszechnego prawa,

jakim w dziedzinie prawa publicznego jest konwencja międzynarodowa z r. 1919. Bez wątpienia Międzynarodowa Izba Handlowa miała słuszność wypowiadając się o wspólności zasad prawnych. Wysunęła ona również właściwą zasadę, iż istota żeglugi powietrznej jest międzynarodową. Te mniej więcej myśli przebijają się z życzeń Międzynarodowego Kongresu Lotniczego w Brukseli i mocji Konferencji paryskiej. Uregulowanie zasad lotniczego prawa prywatnego w myśl życzeń, wyrażanych w r. 1925 przez rząd francuski i szereg organizacyj, miało być dokonane na specjalnej konferencji, na którą rząd francuski przygotował wspomniany wyżej „Avant-projet". Stał się on podstawą dyskusji międzynarodowej konferencji lotniczego prawa prywatnego, która zebrała się w Paryżu dnia 27 października r. 1925. Trwała ona do 6 listopada tegoż roku. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych zebrało się 76 oficjalnych przedstawicieli 43 państw. Na przewodniczącego powołano delegata Francji, p. Pierre Etienne Flandin. Konferencja stała się dalszym ciągiem narad nad zarysem konwencji, a szczególnie nad odpowiedzialnością przedsiębiorcy w przewozach lotniczych. Do tego dołączono sprawę rejestru, zagadnienia hipoteki lotniczej, ubezpieczeń. Poruszono nadto kwestię stosunku do norm i sporów kompetencyjnych między sądami różnych państw. Poza tym konferencja miała postawić sobie jako pytanie i ująć jako ujednostajnione zagadnienie międzynarodowego prawa prywatnego żeglugi powietrznej i ustalić kierunki, w których metodycznie ma się postępować.

Konferencja paryska stawiała pierwszy oficjalny krok na drodze międzynarodowego ujednostajnienia lot-

niczego prawa prywatnego. Po ogólnej dyskusji konferencja powołała dwie komisje: pierwsza, pod przewodnictwem delegata Danii p. Holch-Colding i p. de Lapradelle, wybranego z delegacji francuskiej jako „rapporteur", miała przygotować listę zagadnień prawnych, innych aniżeli odpowiedzialność przedsiębiorcy w przewozach lotniczych, poddać je wstępnym studiom z punktu widzenia lotniczego prawa prywatnego, oraz przygotować wykaz prac podjętych w tej dziedzinie. Druga, pod przewodnictwem prof. Cogliolo, delegata Italii, dra Wegerdta, delegata Niemiec, i prof. Pittard'a, delegata Szwajcarii jako „rapporteura", miała rozpatrzyć i zakwalifikować projekt francuski o odpowiedzialności przedsiębiorcy w przewozach lotniczych, wysłuchać zarzutów lub uwag różnych delegacyj oraz przygotować projekt konwencji. W toku trwania tej konferencji został opracowany projekt, który podpisali dnia 7 listopada r. 1925 przedstawiciele państw jako „Projet de convention", a do którego dołączono „Motion". Dzięki tej konferencji rząd francuski wyłonił pozostający pod przewodnictwem prof. de Lapradelle komitet, który na podstawie dyskusyj konferencji i „Motion" miał zebrać pytania, jakie zagadnienia z dziedziny prawa prywatnego mogą być opracowane. Komitet stanął w swej pracy na odmiennym stanowisku, pragnąc w oczekiwaniu światowego kodeksu lotniczego opracować tylko kilka tymczasowych prawnych określeń, toteż w komunikacie swym pozostawił bez omówienia całość zagadnień. Powierzono je do przedyskutowania specjalnemu komitetowi prawnych ekspertów, który konferencja przewidziała. Komitet techniczny ekspertów prawnych (Comité Interna-

tional Technique d'Experts juridique aériens — C. I. T. E. J. A.) zebrał się pierwszy raz 17 maja r. 1926 w Paryżu.

Na podstawie wniosku konferencji „Motion", podpisanej wraz z protokołem dnia 7 listopada r. 1925, zwróciło się francuskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w styczniu r. 1926 do każdego z państw, reprezentowanych na konferencji w Paryżu, o wyznaczenie członków do Komitetu ekspertów. 28 państw przysłało swoich przedstawicieli i w maju r. 1926 w Paryżu zebrał się Komitet, który nosił tytuł: „Comité International Technique d'Experts Juridique Aeriens" (C. I. T. E. J. A.).

Pierwszym przewodniczącym tego Komitetu był śp. prof. Górski, przedstawiciel Polski. Na pierwszej sesji (17—21 maja r. 1926) powołano na przewodniczącego p. de Lapradelle, a na sekretarza technicznego p. Sudre (późniejszy sekretarz generalny).

Na siedzibę Komitetu obrano Paryż (Paris, 37 Avenue Rapp, Ministère de l'air). Zadaniem Komitetu było ułożenie dyrektyw kolejnego przepracowywania materiałów dla periodycznych międzynarodowych konferencyj, z których wyłonione komisje wykończą ostatecznie prace, przygotowane przez uprzednie studia. Ostatecznie prace zorganizowano w czterech komisjach, którym polecono przestudiowanie następujących kwestyj:

I komisja: 1. narodowość statków powietrznych, 2. rejestr aeronautyczny, 3. własność, współwłasność, jej układ i przeniesienie, 4. prawa rzeczowe, hipoteka, przywileje i zajęcie (sekwestr).

II komisja: 1. sposób transportów (transporty handlowe, turystyczne itp.), 2. list przewoźny, 3. odpowie-

działność przewożącego względem wysyłających towary i pasażerów, 4. zrzucanie ładunku i awarie, 5. najem statków powietrznych.

III komisja: 1. Szkody i odpowiedzialność względem osób trzecich (lądowanie, zderzenie, zrzucenie), 2. granice odpowiedzialności (ograniczenie ryczałtowe, zrzeczenie się), 3. ubezpieczenia.

IV komisja: 1. stanowisko prawne komendanta i personelu, 2. wypadki personelu i ubezpieczenia, 3. stanowisko prawne pasażerów, 4. prawo, dające się zastosować do czynów i aktów na pokładzie statków powietrznych.

System pracy polega na tym, że wyniki prac komisji są referowane na plenum Komitetu, który zbiera się raz do roku. Projekty, aprobowane przez plenum, przekazuje się rządowi francuskiemu, który następnie podejmuje inicjatywę zwoływania międzynarodowych konferencyj lotniczego prawa prywatnego. Projekty przyjęte przez międzynarodowe konferencje stają się obowiązującymi dla państw, które je ratyfikują. W ten sposób, o ile Międzynarodowa Komisja Żeglugi Powietrznej (C. I. N. A.) pracuje nad ujednostajnieniem międzynarodowego prawa publicznego, o tyle jej odpowiednikiem na tym terenie jest omawiany komitet. Zasadnicza różnica między obydwiema organizacjami, poza przedmiotem ich pracy, polega na tym, że C. I. N. A. ustala dla swych członków obowiązujące ich, jednolite prawo publiczne, a C. I. T. E. J. A. wytycza tylko projekty konwencji, które mogą być przyjęte i ratyfikowane. Do C. I. T. E. J. A. należą dziś 33 państwa: Argentyna, Austria, Belgia, Brazylia, Wielka Brytania, Chiny, Czechosłowacja, Dania, Egipt, Francja, Grecja, Gwatemala,

Hiszpania, Holandia, Japonia, Jugosławia, Kolumbia, Litwa, Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Peru, Polska, Portugalia, Rumunia, San Domingo, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Węgry, Italia, Z. S. R. R., i w charakterze obserwatora St. Zjednoczone. Wynikiem pracy komitetu było przygotowanie projektu konwencji o liście przewozowym lotniczym i odpowiedzialności przewożącego w żegludze powietrznej, który został uchwalony na plenarnej trzeciej sesji w Madrycie w r. 1928, a zamieniony w konwencję na konferencji w Warszawie (4—12 X r. 1929). Podpisało ją 13 państw wraz z Polską; dziś liczba ich wzrosła do 23. Konwencja ta [1] jest aktem międzynarodowego prawa prywatnego i nosi tytuł: „Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł międzynarodowego przewozu lotniczego" (Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international). Na jej całość składa się pięć rozdziałów. Rozdział I mówi o przedmiocie konwencji i podaje definicję lotniczego przewozu międzynarodowego; II — o dokumentach przewozowych, a więc o biletach (dla pasażerów), kwitach bagażowych i lotniczych listach przewozowych (dla przesyłanych towarów); III — o odpowiedzialności przewożącego; IV — o postanowieniach, dotyczących transportów kombinowanych (tj. częściowo powietrzem, częściowo innymi środkami przewozowymi); V — o postanowieniach ogólnych i koniecznych.

[1] Babiński Leon, Konferencja warszawska prawa lotniczego. Warszawa, 1930. Autor podaje tłumaczenie polskie tekstu konwencji i protokołu dodatkowego. — W tej materii wiele pisał nasz znawca lotniczego prawa prywatnego, adwokat Kaftal z Warszawy, wydając szereg prac (patrz Bibliografia).

C. I. T. E. J. A. w składzie 33 członków-państw zredagowała następnie projekt konwencji o odszkodowaniu szkód na ziemi, spowodowanych osobom trzecim. Służył on za podstawę prac III konferencji lotniczego prawa prywatnego, zwołanej do Rzymu w dniach 15—29 maja 1933 r. Konwencję tę, po całym szeregu znacznych poprawek, przyjęto jako obowiązującą. Nosi ona nazwę: „Convention pour l'unification de certaines règles relatives aux dommages causés par les aéronefs aux tiers à la surface“ [1]. Podpisano ją dnia 29 maja r. 1933 (jeszcze nie ratyfikowana). Przyjęła ona zasadę odpowiedzialności bezwzględnej, określonej dla każdego wypadku pewną kwotą, zmienną w zależności od ciężaru statku powietrznego [2] (np. odszkodowanie najniższe — 600.000 fr., najwyższe 2,000.000 fr, odszkodowanie za osobę nie powinno dojść do 200.000 fr).

C. I. T. E. J. A. swymi pracami wytknęła zdecydowany kierunek w zasadach prawnych lotnictwa, a szczególnie w ujęciu rozgraniczenia między pojęciami prawno-prywatnymi a prawno-publicznymi. C. I. T. E. J. A. uznała następujące kwestie za prawno-prywatne i przystąpiła do ich opracowania: przynależność i narodowość statków powietrznych, ich rejestr, pojęcie własności lot-

[1] Polskie tłumaczenie nie zostało ogłoszone.

[2] Na temat ten wydał w Polsce szereg prac adwokat Kaftal. Najważniejsze tegoż autora w obcych językach: „La responsabilité pour dommages causés par les aéronefs aux tiers à la surface“. (1933 r., Paryż) i „The problem of liability for damages caused by aircraft on the surface“ (1934 w „The Journal of Air Law.“). Zwracam również uwagę czytelnika na pracę odwokata Kaftala, ogłoszoną w „Revue Aéronautique Internationale“ w r. 1934.

niczej oraz współwłasności, jej ustanawianie i przekazywanie, organizacja przewozów tak handlowych, jak i turystycznych, odpowiedzialność przewożącego przedsiębiorcy wobec wysyłającego towary oraz wobec pasażerów, wszelkie prawa rzeczowe, hipoteczne, przywileje oraz nałożenie aresztu, granice odpowiedzialności (ograniczenie ryczałtowe, abandon), ubezpieczenia, stanowisko prawne komendanta statku (pilota lub kogoś innego) oraz załogi, odpowiedzialność za wypadki podczas lądowań, zderzeń i awaryj ciężkich, wypadki personelu oraz jego ubezpieczenie, stanowisko prawne pasażerów, nadto zasada lex loci actus, czyli stwierdzenie właściwego ustawodawstwa dla czynów i aktów, spełnianych na pokładach statków powietrznych.

Szereg tych prac C. I. T. E. J. A. już wykonała jako projekty konwencyj, które stały się obowiązującymi lub czekają na podpisanie przez państwa, należące do tego pewnego rodzaju związku.

Tak mniej więcej przedstawia się dzisiejszy dział prawno-prywatny; a gdy wszystkie projekty i konwencje uzyskają w rzeczywistości moc obowiązującą, wtedy lotnicze prawo prywatne będzie w przyszłym kodeksie lotniczym podstawą pokojowej współpracy kulturalnych narodów.

c) C. I. A. N. A. — tj. „Convenio ibero-americano de navegacion aerea" — omówiona już pokrótce wyżej, jest związkiem o charakterze międzynarodowym. Powstała dnia 1 listopada r. 1926 na konferencji ibero-amerykańskiej jako owoc przelotu atlantyckiego, dokonanego przez hiszpańskiego mjra Franco. Przelot ten miał na celu nawiązanie przez Hiszpanię łączności z republi-

kami łacińskimi Środkowej i Południowej Ameryki. Do tej konwencji należą następujące państwa: Argentyna, Boliwia, Chili, Ekwador, Guatemala, Hiszpania, Honduras, Kolumbia, Kostarika, Kuba, Meksyk, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, Portugalia, San Domingo, Urugwaj i Wenezuela. Przypisywano jej ogólnie dość duże znaczenie. Wyczerpująco omówił ją dr Wegerdt w swym artykule, wspominanym już kilkakrotnie.

Rozdziałem trzecim tego artykułu, traktującym o C. I. A. N. A., uzupełniam uwagi o tej ważnej instytucji międzynarodowej: [1]

„Spomiędzy tych państw Chili, Portugalia i Urugwaj należą również do C. I. N. A., do której nie należą jednak inne państwa, a więc również Hiszpania. Hiszpania nie przystąpiła do C. I. N. A., ponieważ państwa należące do niej nie są traktowane na równych prawach. Interesujące jest stwierdzenie, że C. I. A. N. A. przedstawia prawie w zupełności dosłowne tłumaczenie C. I. N. A. i jej załączników A—G, i różni się od C. I. N. A. w tych tylko miejscach, gdzie tekst konwencji winien być uzgodniony z zasadą równości wszystkich państw umawiających się. W ten sposób więc artykuł 5, który nawet w swej obecnej redakcji ogranicza w C. I. N. A. wolność państw, należących do C. I. N. A., przy zawieraniu układów, stanowi, że państwa należące do C. I. A. N. A. mają całkowitą swobodę zezwalania lub zabraniania wewnątrz swego obszaru żeglugi statków powietrznych, należących do państw nie umawiających się.

Artykuł 7 C. I. A. N. A., który uzależnia rejestrację statków powietrznych od przynależności państwowej właściciela, zawiera dwa dodatki godne uwagi:

---

[1] Dr Wegerdt Alfred: „L'Allemagne et la Convention de Navigation Aérienne de Paris au 13 Octobre 1919 (C. I. N. A)", w Droit Aérien, 1929.

Jeżeli jakieś państwo ibero-amerykańskie, należące do konwencji, stwierdzi różnicę pomiędzy danymi zasadniczymi, ustalonymi w niniejszym artykule, które są niezbędne statkowi powietrznemu w celu nadania przynależności państwowej, a między postanowieniami własnego ustawodawstwa narodowego, państwo to może sformułować odnośne zastrzeżenie w protokole dodatkowym do Konwencji.

Państwo, które uczyniło powyższe zastrzeżenie, ma możność niezależnego regulowania spraw rejestracji własnych statków powietrznych i przelotu ponad swoim obszarem i swoimi wodami terytorialnymi, lecz nie powinno w żadnym wypadku przyznawać innym państwom, które podpisały konwencję lub do niej przystąpiły, przywilejów, przewidzianych w niniejszej Konwencji, z wyjątkiem tylko dla tych statków powietrznych, które uczyniły zadość wszystkim warunkom, ustanowionym wyraźnie w pierwszym lub drugim ustępie artykułu poprzedniego.

Zgodnie z ideą główną C. I. A. N. A. art. 34 postanawia, że każde państwo umawiające się będzie wysyłać tylko po jednym przedstawicielu i że ma tylko jeden głos.

Artykuł 36 nie odsyła, jak to ma miejsce w C. I. N. A., do oddzielnego załącznika H, który zawiera postanowienia ogólne, dotyczące cła, lecz tylko proponuje uczynić z niego przedmiot układu specjalnego. Dopokąd to nie nastąpi, będą obowiązywać ustawy i rozporządzenia wydane w każdym kraju. Według art. 37, w razie różnicy zdań różnica ta będzie rozstrzygana nie przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, lecz przez sąd rozjemczy.

Rozumie się samo przez się, że artykuły 41 i 42 nie zawierają wzmianki o minionej wojnie. Artykuł 41 ponadto ustanawia zasadę, że państwa nie ibero-amerykańskie mogą również przystąpić do konwencji.

Artykuł 43 zawiera postanowienie, że fakt przynależności do C. I. A. N. A. nie pociąga za sobą konieczności wypowiedzenia konwencyj poprzednio zawartych, normujących te same sprawy (w tym wypadku miano na myśli, naturalnie, C. I. N. A. ze względu na Chili, Portugalię i Urugwaj).

Dotąd C. I. A. N. A. została ratyfikowana zaledwie przez nieznaczną liczbę państw, które ją podpisały.

Jeżeli, być może, względy polityczne zadecydowały o tym, że Hiszpania spowodowała dojście do skutku tej konwencji, i jeżeli państwo to po swym wystąpieniu z Ligi Narodów zbyt się pospieszyło z opracowaniem projektu, tak że sprawa wprowadzenia daleko idących zmian rzeczowych jeszcze nie dojrzała zupełnie, to jednak znamienne jest, że państwa przystępujące do C. I. A. N. A. muszą mieć przeświadczenie, że nie mogły zaproponować nic lepszego, niż to, co zawiera C. I. N. A.".

Pierwsze dwie instytucje, zdawałoby się, wypełniają całość zagadnień prawnych dzięki temu, że posiadają stałą łączność. Tak jednak nie jest; C. I. N. A. spełnia rolę organu naczelnego w pojęciu prawa publicznego międzynarodowego, inne zaś organizacje są raczej pomocniczymi, i to w specjalnych, poszczególnych dziedzinach prawnych. C. I. N. A. wykazała dużą inicjatywę w stworzeniu C. I. T. E. J. A. oraz innych instytucyj, pragnąc w ten sposób odciążyć swój aparat, przez co jednak rozdzieliła zagadnienia lotnicze na kilka organizacyj. Ta właśnie wada centralnej instytucji, za jaką przez długi czas była uważana C. I. N. A., odbiła się na międzynarodowej współpracy państw i organizacyj na polu lotnictwa. Jeszcze szereg konferencyj będzie musiał się odbyć, zanim zapanuje ład w dziale prawnym i politycznym lotnictwa, o którym tak marzą mężowie stanu pracujący w tej dziedzinie. Trzeci, podany wyżej jako przykład, związek państw czyż jest realny? Weźmy tylko pod uwagę, że od r. 1930 państwa południowo-amerykańskie znajdują się często w stanie rewolucji, a nawet dodajmy, że dwa z nich, należące do Ligi Narodów, Boliwia i Paragwaj, prowadziły ze sobą wojnę o terytorium

Chaco! Uzupełnijmy te uwagi jeszcze faktem, że inicjator tego związku, stale rewolucyjna Hiszpania, przestała być — może tylko na pewien okres czasu — czynnikiem, tworzącym nowe systemy organizacyjne na polu lotnictwa.

B) OFICJALNE INSTYTUCJE I ORGANIZACJE MIĘDZYNARODOWE

a) C. A. I. — Conférences Aéronautiques Internationales.

Początek swój ma ta instytucja w „conférences anglo-franco-belges", która też następnie posłużyła jako wzór dla organizacji grupy państw zachodnio- i środkowo-europejskich. Konferencje te miały na celu studia nad licznymi zagadnieniami eksploatacyjnymi linij lotniczych, pełniących stałą komunikację między tymi państwami. Przed powołaniem do życia instytucji C. I. N. A. spełniały owe konferencje zadania pierwszorzędnej wagi w dziale administracji i funkcjonowania komunikacji lotniczej. Wewnętrzna organizacja tej instytucji przedstawia się następująco: Commission d' Exploitation, Commission de Météorologie, Commission T. S. F. i Comité d' Experts des questions douanières. Nadto stwierdzić należy, że w niektórych działach wysiłki tych organów konferencyj dały podstawę badaniom i studiom różnych komisyj, a przede wszystkim C. I. N. A. W dziale radiokomunikacji lotniczej i służby meteorologicznej wyniki tych prac otrzymały przez C. I. N. A. obowiązującą moc, ogłoszone jako Réglement du service radioélectrique international de l'aéronautique" (wydane r. 1930) i „Réglement du service météorologique inter-

national de l'aéronautique" (przyjęte w marcu r. 1931 na sesji C. I. N. A. w Londynie).

b) La Conférence Aéronautique Méditerranéenne. Konferencja lotnicza państw śródziemnomorskich.

Są to konferencje przedstawicieli służby lotniczej państw: Francji, Hiszpanii i Italii. Pierwsza taka konferencja odbyła się w Marsylii od 15—17 maja r. 1930. Zadania i organizacja — podobne jak instytucji wyżej omówionej, tylko że jej terenem działalności jest zachodnia część Morza Śródziemnego. Konferencje te posiadają następujące Komisje jako organa wykonawcze: Commission d'Exploitation, Commission de Météorologie i Commission de Radiotélégraphie. Po parokrotnym wciągnięciu Grecji w orbitę tych zagadnień konferencja ma już znaczenie ogólno-śródziemno-morskie.

c) Konferencje lotnicze państw bałtyckich i bałkańskich, tj.: Bułgarii, Estonii, Grecji, Łotwy, Polski i Rumunii. Celem tych konferencyj jest koordynowanie prac, zdążających do udoskonalenia i zwiększenia bezpieczeństwa linij komunikacji lotniczej w tych państwach (a to przede wszystkim służby meteorologicznej, radiowej itd.). Powstały te konferencje z inicjatywy Polski, tj. Polskich Linij Lotniczych „Lot". Jest to instytucja o charakterze międzynarodowym, zbierająca się co roku na sesje. Istnieje ona od r. 1934.

d) Les Conférences Aéropostales. Konferencje lotniczo-pocztowe.

Problem poczty lotniczej podjęty został przede wszystkim przez państwa biorące udział w ostatniej

wojnie. Nic też dziwnego, że zajęła się nim komisja aeronautyczna konferencyj pokojowych r. 1919, opracowująca wówczas międzynarodową konwencję lotniczą. Poruszyli to zagadnienie delegaci Italii. Wreszcie C. I. N. A., J. A. T. A. (por. str. 92), Międzynarodowa Izba Handlowa (w r. 1926), zdecydowały utworzenie instytucji, która by zajęła się zagadnieniami poczty lotniczej.

Dnia 10 września r. 1927 odbyła się w Hadze pierwsza konferencja pocztowo-lotnicza. Wszelkie jej uchwały znalazły się na ogólnym kongresie pocztowym (Congrès postal universel) w Londynie w r. 1929. Ten kongres, jak i wszystkie następne, opracowują zasady posługiwania się poczty statkami powietrznymi. W tym więc gronie zdecydowano użycie do tego celu przyrządów do latania, a praktyczne przykłady poczty lotniczej wskazują na wartość tej inowacji. Przypomnę komunikację lotniczo-pocztową w Ameryce oraz loty Zeppelina przez Atlantyk z olbrzymią ilością ładunku pocztowego. Poczta lotnicza — to poważny czynnik państwowej dziedziny, a nawet rentujący się ośrodek pracy, dziś należycie zorganizowany i eksploatowany przez wszystkie prawie państwa świata.

e) Les Congrès Intérnationaux de la Navigation Aérienne. Międzynarodowe Kongresy żeglugi powietrznej.

O tej instytucji wspomnieliśmy już powyżej w części, omawiającej przedwojenny rozwój zagadnień organizacyjnych i prawnych lotnictwa. Wspomnieliśmy, że pierwszy taki kongres odbył się w Paryżu w r. 1889. Przed wojną miały one charakter organu porozumienia międzynarodowego; cecha owa pozostaje i w okresie po-

wojennym. Prace tej instytucji mają olbrzymie znaczenie w rozwoju studiów prawnych lotnictwa, a na specjalne podkreślenie zasługuje kongres prawniczy w Weronie. Po wojnie aktualność tych kongresów nie zmalała, owszem, nawet rozbudowały się ich komórki, choćby przez zwołanie w Paryżu w roku 1929 pierwszego międzynarodowego kongresu lotnictwa sanitarnego. Kolejno międzynarodowe kongresy żeglugi powietrznej odbywały się w okresie powojennym:

w Paryżu w r. 1921 (15—25 listopada),
w Londynie w r. 1923 (25—30 czerwca),
w Brukseli w r. 1925 (6—10 października),
w Rzymie w r. 1927 (23—30 października),
w Hadze w r. 1930 (1—6 września).

Nadto jeden urządzono w Waszyngtonie w r. 1928; do jego tytułu dodano słowa: „cywilnej aeronautyki". Dalej w r. 1930 zorganizowano pierwszy międzynarodowy kongres bezpieczeństwa lotniczego (Congrès International de la sécurité aérienne).

Znaczenie tych kongresów jest olbrzymie, a rezultaty szeregu prac znalazły pełny wyraz w stosunkach prawnych między państwami, biorącymi w nich udział.

C) MIĘDZYNARODOWE PRYWATNE INSTYTUCJE I ORGANIZACJE

a) F. A. I. La Fédération Aéronautique International. Międzynarodowa Federacja lotnicza.

Jest to związek aeroklubów państw do niego należących. Wielkie znaczenie tego związku w dziedzinie lot-

nictwa sportowego i turystyki znane jest powszechnie od jego założenia, tj. od r. 1905. Dnia 10 lipca 1905 podczas Kongresu olimpijskiego w Brukseli powstaje decyzja przekazania Aeroklubowi francuskiemu organizacji związku międzynarodowego aeroklubów. Zwołał on pierwszą konferencję do Paryża na dzień 12 października r. 1905, na której została stworzona Federacja. W dziedzinie lotnictwa sportowego FAI sprawuje najwyższą władzę na podstawie statutu, regulaminu i kodeksu sportowego. Ten ostatni jest dla wszystkich aeroklubów podstawą wszelkich prac w dziedzinie sportu lotniczego. FAI posiada swą siedzibę w Paryżu, a odbywa zjazdy w różnych miejscach, stosownie do uchwał zarządu. Naczelnymi władzami związku są: rada, prezydium i zarząd. Prace tego związku już w okresie przedwojennym posiadały dla zagadnień prawnych lotniczych pierwszorzędne znaczenie, a inicjatywa niejednokrotnie wychodziła stąd na zewnątrz, dając olbrzymie korzyści w tworzeniu materiału dla studiów i badań prawnych lotnictwa. Pewnego rodzaju uzupełnieniem na terenie międzynarodowym prac lotnictwa sportowego jest Międzynarodowy Komitet studiów szybowcowych (I.S.T.U.S.), organizacyjnie podobny do FAI, który w przyszłości najprawdopodobniej stanie się częścią składową FAI jako jej wydział dla spraw szybowcowych.

b) J. A. T. A. L'Association International du Trafic Aérien. Międzynarodowy Związek Towarzystw Komunikacji Lotniczej.

Założony został 25 sierpnia r. 1919 w Hadze, gdzie ma swą siedzibę. Należą do niego przedsiębiorstwa ko-

munikacji lotniczej. Posiada cztery komisje: prawniczą, pocztową, radiotelegraficzną i techniczną. Dzięki szeregowi sesyj, odbywanych w różnych miastach Europy, stał się terenem międzynarodowej współpracy na polu komunikacji lotniczej. Oparty o zasady międzynarodowej konwencji lotniczej, współpracuje on (na podstawie art. I b swego statutu) z różnymi międzynarodowymi organizacjami. Współpraca ta jest specjalnie ważna przede wszystkim w dziale prawnym i politycznym (z CINA, C. J. I. A., C. I. T. E. J. A. i międzynarodowymi konferencjami lotniczego prawa prywatnego). W łonie JATA wykonano na sesjach szereg prac o charakterze prawnym. Wchodzą tu następujące kwestie: odpowiedzialność przewożącego w powietrzu, międzynarodowy bilet lotniczy i takiż list przewozowy, uproszczenie formalności celnych. Projekt konwencji o odpowiedzialności przewożącego powietrzem w międzynarodowych transportach powietrznych był tematem dyskusji szóstej sesji w Berlinie (27—28 sierpnia 1926). Szereg wniosków oraz projektów zmian konwencyj wysunięto z JATA dla całego zagadnienia lotniczego prawa prywatnego. Polska jest tam reprezentowana przez Towarzystwo komunikacji lotniczej „Polskie Linie Lotnicze Lot".

c) I. U. A. S. Międzynarodowy Związek (unia) Lotniczo-ubezpieczeniowy.

Jest to międzynarodowa organizacja prywatna, powstała z inicjatywy poolów ubezpieczeniowych (zrzeszeń towarzystw ubezpieczeniowych): niemieckiego (Deutscher Luftpool), angielskiego i włoskiego. Istnieje faktycznie od r. 1935. Trzy wymienione poole dały obec-

nie, na podstawie ułożonych zasad współpracy, inicjatywę do stworzenia w innych państwach towarzystw ubezpieczeniowych, ewentualnie rozszerzyły tam swą działalność. Organizacja ta obejmuje dziś szereg państw europejskich, w których kwestia ubezpieczeń lotniczych istnieje jako problem ustawowy, lub w których konieczności życia stworzyły warunki rozwoju zagadnień prawno-ubezpieczeniowych. Związek ten współpracuje przede wszystkim z I. A. T. A. Polska do tej organizacji nie należy, lecz jest polem operacyjnym zagranicznych towarzystw ubezpieczeniowych.

d) A. I. R. Le Registre International Aéronautique (Aircraft international register). Międzynarodowy rejestr statków powietrznych.

Został zorganizowany w r. 1926 staraniem międzynarodowego biura kontroli „Bureau Veritas". Biuro to, założone w r. 1828 we Francji, przez całe 100 lat spełniało funkcję instytucji kwalifikującej statki morskie. Następnie z biegiem czasu przejęło kontrolę produkcji i w innych działach przemysłu (kolejnictwo, roboty publiczne itp.) W r. 1922 zaczyna wykonywać kontrolę nad lotnictwem handlowym i komunikacyjnym we Francji. W r. 1923 wydaje swój pierwszy rejestr aeronautyczny kontrolowanych przez siebie statków powietrznych cywilnych francuskich. Od r. 1926 państwa: Francja, Ameryka (Stany Zjedn.), Anglia, Niemcy, Italia, Japonia i Dania uznały prawnie (na podstawie umów lub specjalnych rozporządzeń rządowych) rejestr za międzynarodowy. Następnie szereg państw, w tym i Polska, uznał Biuro Veritas za instytucję autorytatywną

i przystąpił do rejestru statków powietrznych [1]. Jest to jednak instytucja prywatna.

e) C. J. I. A. Le Comité Juridique International de l'aviation. Międzynarodowy Komitet Prawniczy Żeglugi Powietrznej.

Jak już wspomniałem w I tomie, Komitet ten został założony przez adwokata paryskiego Delayen w r. 1909 z siedzibą w Paryżu. Związek ten — jako związek prywatny prawników różnych państw — nie nosił wprawdzie charakteru oficjalnego, lecz jego prace w okresie przedwojennym tyle wniosły w lotnicze pojęcia ogólnoprawne, iż można powiedzieć śmiało, że wycisnęły wyraźne piętno na niejednym zagadnieniu dzisiejszego ustawodawstwa lotniczego. W okresie powojennym, począwszy od pierwszego kongresu w Monaco (grudzień r. 1921), Komitet podejmuje swe prace na nowo. Zaczynają się one od dyskusji na temat zwierzchnictwa nad przestrzenią powietrzną, a następnie nawiązują do zadań okresu przedwojennego, tzn. do opracowywania w dalszym ciągu kodeksu lotniczego, rozpoczętego w r. 1910. Była to najważniejsza praca tego Komitetu. Na podstawie referatu prof. Pittarda postanawia się zmianę tekstów przyjętych przed wojną. Następują prace o ubezpieczeniach, studia nad hipoteką lotniczą oraz cały szereg zagadnień prawnych. Nie ma wprost zagadnienia prawnego lotnictwa, którego by CJIA nie poruszył, nie wyjmując prawa wojny i stanowiska prawnego samolotów sanitarnych w wypadku wojny. Rezolucje, przyjęte przez CJIA w tej ostatniej sprawie, potwier-

[1] Od r. 1936 Polska nie należy już do „Veritas".

dziła również XII międzynarodowa konferencja Czerwonego Krzyża. Zamykając całość prac obecnie już ułożonym Kodeksem lotniczym, CJIA stwarza wspaniałe wskaźniki dla rozwoju nowoczesnego prawa lotniczego. Komitet ten odbył następujące kongresy:

Przed wojną:

1. Paryż — 1911
2. Genewa — 1912
3. Frankfurt n. Menem — 1913

Po wojnie:

4. Monaco — 1921
5. Praga — 1922
6. Rzym — 1924
7. Lyon — 1925
8. Madryt — 1928
9. Budapeszt — 1930

Tak przedstawiają się instytucje zajmujące się lotnictwem jako swym zagadnieniem głównym. Uzyskaliśmy krótki przegląd szeregu prac, wykonanych przez nie w dziale organizacyjno - prawnym. Od dłuższego czasu słyszy się nieprzychylne opinie o tym stanie rzeczy. Niektóre głosy wprost zarzucają, że te prace powinny znaleźć skoordynowanie w jednym organizmie, ujmującym wszystkie dziedziny zagadnień, a przede wszystkim prawne. Inne głosy twierdzą, że ta decentralizacja prac jest właśnie olbrzymią zasługą tych instytucyj, i że wielka ich ilość dla poszczególnych zagadnień więcej przynosi korzyści, niż organizacje centralne dla całości dzisiejszego lotnictwa.

Dalszym ciągiem omówionych powyżej instytucyj międzynarodowych, poświęcających się głównie zagadnieniom lotnictwa, są jeszcze organizacje, które zajmują się nimi ubocznie. Z organizacyj tych wymieniamy:

Państwowe związki

I. La Société des Nations (Liga Narodów.) Zagadnienia lotnicze znajdują często na terenie Ligi Narodów uwzględnienie w różnych komisjach. Z punktu widzenia ogólnego należało by uważać CINA za organ Ligi Narodów, jako wynik konwencji, a tym samym traktatu pokoju. Praktyka wskazywała wprawdzie stale co innego, jednak pomimo tego Liga Narodów różnymi swymi organami uzupełnia lub łączy CINA ze swymi zagadnieniami. Najsilniej odbijają się zagadnienia lotnicze w kwestiach rozbrojeniowych. Aczkolwiek komisje rozbrojeniowe od samego traktatu wersalskiego niezbyt wyraźnie określają znaczenie lotnictwa, tym niemniej należy pamiętać o metodach, zastosowanych do Niemiec, Austrii, Węgier i Bułgarii [1]. Stwierdza się więc w traktatach, że zabronione tam lotnictwo wojskowe tworzy olbrzymie niebezpieczeństwo ze względu na zbrojenia. Komisje rozbrojeniowe natomiast, dyskutując na temat ograniczeń zbrojeń, nie dotykają bezpośrednio lotnictwa. Z biegiem czasu jednak, gdy cały świat, a wreszcie i komisja rozbrojeniowa, dochodzi do przekonania, że lotnictwo tworzy poważne niebezpieczeństwo dla trwa-

[1] Pokrótce wspomniałem o tym w rozdziale pt. „Polityczne tło rozwoju zagadnień lotniczych w okresie pokojowym i ich wpływ na ukształtowanie się prawnych zasad lotnictwa".

łości pokoju, wzrasta zainteresowanie się nim. O tym, że z jego rozwoju nie spuszczano oczu, można się przekonać, przyglądając się pracom kontroli komisji alianckiej w Niemczech. Dostarczą one olbrzymiej ilości materiałów dla kwestii rozbrojeniowej, a dla samego lotnictwa i jego zbrojeń są początkiem zagadnienia prawnego ograniczeń tychże. Rozwój przemysłu lotniczego zmusił wprost czołowe czynniki komisji do zajęcia się lotnictwem. Gdy zważymy, że program pacyfistyczny opiera się o Ligę Narodów i pakty o nieagresji, to musimy pamiętać też i o tym, że zbrojenia i rozwój lotnictwa nie ustawały mimo prac rozbrojeniowych. Przypomnijmy sobie pokrótce, że delegat Francji, Paul Boncourt, zarazem przewodniczący Komisji rozbrojeniowej, jeszcze w r. 1924 zwrócił w swym kwestionariuszu specjalną uwagę na lotnictwo. Wtedy istniały już podkomisje, a w nich i lotnicza, przygotowująca materiały do konwencji. W dniu 21 marca r. 1927 podkomisja zbrojeń została zwołana do Genewy w celu przygotowania konferencji rozbrojeniowej. Zjechali się wtedy przedstawiciele 21 państw [1] dla rozpatrzenia dwóch zasadniczych projektów: Boncourta i Lorda Cecila. Projekt pierwszego przewiduje, obok ograniczeń zbrojeń lądowych, redukcję tonażu jednostek morskich, kalibru dział morskich, ogólnej mocy silników lotniczych i pewne ograniczenia lotnictwa cywilnego w razie jego zbytniego rozwoju (przede wszystkim komunikacji lotniczej). Projekt Lorda Cecila, bardziej liberalny co do zbrojeń

[1] Delegatami byli: St. Zjednoczonych — Gibson, Francji — Paul Boncourt, Anglii — Lord Cecil, Polski — min. Sokal. Są to pierwsi najgłówniejsi bojownicy idei rozbrojeniowej.

państw zagrożonych, nie przewiduje redukcji zbrojeń morskich i lotniczych. Jaskrawa różnica zdań nie ogranicza się do stwierdzenia, że lotnictwo jest już zbyt dojrzałe, by wstrzymywać jego rozwój, lecz zaznacza się brakiem zdecydowanego wystąpienia w sprawie lotnictwa. Anglia wyraziła swój opór w tej sprawie, gdyż ona sama musiałaby również zastosować takie ograniczenia w swym programie i polityce lotniczej. Socjalista francuski rozumie, czym jest ograniczenie przemysłu lotniczego, i dlatego delegat Francji, a nim właśnie jest pochodzący z lewicy Paul Boncourt, złożył swój specjalnie ułożony projekt, oparty o komisję. Chce się wtedy stworzyć stały organ kontroli pod nazwą „Stała Komisja Rozbrojeniowa", bez udziału, tymczasem, St. Zjednoczonych i Rosji. Poza kulisami toczą Niemcy, ówcześni obserwatorzy, rokowania o udział Sowietów. Wszystko zapowiadało się już wówczas jak najlepiej — tymczasem jakiż wynik? Marny, z winy Anglii, która nie wycofała swego projektu; udział Sowietów pozostał też pod znakiem zapytania.

Jakież było tło konferencji? Rok 1926 przyniósł przerwanie rokowań francusko-sowieckich (istniał wtedy miraż koncesyj francuskich w Rosji; przedsiębiorstwa Molagelesa, Goldfiela, Harrmana i innych). Drugim ważnym punktem były długi rosyjskie we Francji. Do r. 1917 długi te wynosiły 20 miliardów franków złotych. Francja wysuwała rocznie 400 milionów jako annuitety, później żądała 80 milionów przez 62 lat. Ze strony rosyjskiej proponowano 60 milionów. Francję reprezentował senator de Monzie, a Sowiety Rakowski. Francja robiła wtedy olbrzymi wysiłek dla doprowadzenia tych

annuitetów do skutku, bo przemysł lotniczy wołał o zbyt zagraniczny (państwa Małej Ententy zmniejszyły swe zamówienia lotnicze, pozostawała więc Rosja). Wtedy też francuskie wytwórnie lotnicze sprzedały pewną ilość samolotów i silników do Rosji, co przedtem uskuteczniali jedynie tylko Niemcy.

Szczegółowsze rozpatrywanie poszczególnych momentów zainteresowania się lotnictwem na terenie Komisji Rozbrojeniowej jest zbyt skomplikowane; nie należy ono nadto do zakresu niniejszego studium. Ten skromniutki przykład warunków, w jakich odbywały się dyskusje nad rozbrojeniami, niech stwierdzi fakt niemożności doprowadzenia ich do ostatecznego rezultatu.

Można ustalić, że w latach 1926 i 1927 w czasie obrad Ligi Narodów oraz Komisji Rozbrojeniowej lotnictwo cywilne wychodzi obronną ręką. Stwierdza się wtedy, że w lotnictwie cywilnym tkwią wprawdzie zarodki niebezpieczeństwa wojny napastniczej, mimo to jednak na jego rozwój nie nakłada się żadnych ograniczeń. Spełniane przezeń na korzyść kultury i cywilizacji zadania są tak ogromne, iż hamowanie jego rozwoju uniemożliwiałoby postęp prac, służących tej właśnie cywilizacji i kulturze. Istnieją jednak głosy, wskazujące na sposoby rozwoju kulturalnego oraz na sposoby rozwoju agresywnego z celem wiadomym. Jeżeli chodzi o przejawy prawno-polityczne, to w te obfituje r. 1927. Bo gdy kwietniową sesję Komisji Rozbrojeniowej spotkało fiasko, pozostaną po niej dwa ważne atuty: 1. Wpływ projektu francuskiego przedstawiciela Boncourta, zdążającego do ograniczenia zbrojeń, w co wlicza zbrojenia lotnicze, tj. przemysł lotniczy, oraz żądającego pewnych ograniczeń

w rozwoju lotnictwa cywilnego. Boncourt stawia po raz pierwszy wyraźną zasadę: nie ma samolotu cywilnego, który by nie mógł być wyzyskany dla celów armii walczącej. 2. Myśl wciągnięcia Sowietów do Komisji Rozbrojeniowej, na razie w charakterze nieoficjalnym lub obserwatora, po to, by Rosję włączyć w całość akcji rozbrojeniowej, pozostającą pod wpływem militarnych wskazówek niemieckich (Rapallo) oraz o lotniczym wyekwipowaniu przez przemysł lotniczy niemiecki lub istniejących w Rosji filij wytwórni niemieckich. Rynek nawet na sprzedaż licencyj posiada swą wartość, o tym też nie zapomnieli politycy tam reprezentowani (szczególnie francuscy i angielscy).

Nie braknie znaczniejszych i drobniejszych przykładów oraz dowodów, że rozwój lotnictwa jest poważną troską z punktu widzenia ujęcia zbrojeń lotniczych. Przekonano się, że ze względu na politykę lotniczą musi być jasno określone zagadnienie niebezpieczeństwa agresji, jakie mieści w sobie lotnictwo jako takie. Tak, bo ze względu na nadmierny rozwój przemysłu lotniczego stać się musi faktem oficjalne określenie „zbrojenia lotnicze". Po przywróceniu Niemcom przez Locarno stanowiska wielkiego i kulturalnego narodu, co ma doniosłe następstwa polityczne i ekonomiczne, zagadnienia polityki rozbrojeniowej, z uwagi na politykę lotniczą, nabrały specjalnego zabarwienia. Dowodów tego należy szukać nie w zwalczaniu niemieckiego przemysłu lotniczego, lecz we współzawodnictwie przemysłowym całego świata. Nie będziemy tu sobie przesuwać przed oczyma zebrań i odtwarzać szczegółowo dyskusyj na sesjach, lecz sprecyzujemy to, co najwyraźniej zaznacza się w pew-

nych zdecydowanych kierunkach. Zatrzymamy się zatem na jednym z bardzo poważnych etapów w kwestii zbrojeń lotniczych, którym jest VI sesja Podkomisji Rozbrojeniowej (15/IV — 6/V 1929). Był na niej omawiany wniosek niemiecki o zniesienie lotnictwa niszczycielskiego. Wszyscy obecni delegaci, prócz delegata Holandii, sprzeciwili się wnioskowi delegata niemieckiego (obecnych 26 państw z trzema nie należącymi do Ligi Narodów, a to: St. Zjednoczone, Sowiety i Turcja; nie obesłały Komisji delegatami państwa, należące już do Komisji: Argentyna, Bułgaria i Urugwaj). Dziwne wydawać się mogło stawianie takiego wniosku, gdyż Niemcy opierali na tym rodzaju lotnictwa swoją siłę w czasie wojny, a przy tym w przemyśle lotniczym reprezentowali stale najmocniej ruch twórczy w tej dziedzinie, tak konstrukcyjny, jak i kwestię użycia olbrzymów lotniczych, których rola w czasie wojny jest jasna. Ze zrozumiałych powodów czysto prawno-politycznych odrzucono wniosek niemieckiego delegata, hr. Bernstorffa. Stało się to wskutek stanowiska polskiego delegata, ministra Sokala, gdyż prawne ograniczanie użycia jednego środka walki powietrznej jest nieaktualne wobec paktu Kelloga, uznającego wojnę za wyjętą spod prawa. Prawnopolityczne względy niekonsekwencji wniosku niemieckiego usuwały z debat określanie praw wojny, którą świat w zasadzie wyjął spod prawa. Niemcy, stanowiący stos pacierzowy opozycji, stawiali na sesji wnioski, by ograniczać zbrojenia ogólne, w dziale lotniczym zaś wystąpienia ich miały charakter demagogiczny. Bo tak należy określić ich wniosek o ograniczenie lotniczego materiału zapasowego, oraz propozycję usunięcia postanowienia

o łączności lotnictwa cywilnego z wojskowym (co podkreślili wyraźnie, chcąc obalić zasady Boncourta z r. 1926). Znaczy to, że w zagadnieniu ograniczania zbrojeń powietrznych Niemcy z góry usuwali uwzględnianie lotnictwa cywilnego, które było ich kadrą lotnictwa wojskowego. W dyskusji nad sprawą podziału materiału lotniczego między metropolią a koloniami zajęli stanowisko, reprezentowane przez Italię w osobie generała de Marinis, stawiając żądania nieczynienia przy obliczaniu sił zbrojnych danego państwa żadnej różnicy między metropolią a koloniami. Francja postawiła kwestię tak, by państwa upoważniono do ograniczeń lotnictwa tak w koloniach, jak i w metropolii. Wprawdzie wniosek ten przyjęto jednogłośnie, jednak dyskusja włosko-francuska, przy udziale Niemiec po stronie włoskiej, po przerzuceniu ciężaru postulatu na całą siłę zbrojną wykazuje słabość tez formalnych. Drugorzędną wartość posiadała deklaracja hiszpańska, dotycząca projektu Clifforda Harmona, prezesa międzynarodowej Ligi Lotniczej, o stworzenie międzynarodowej siły lotniczej.

Samo dyskutowanie na temat rozbrojenia nie jest sprawą tak wybitnej wagi, ile całe tło, towarzyszące sesjom podkomisji, przygotowującej międzynarodową konferencję rozbrojeniową. Musimy tu podkreślić, że w Europie żyła idea rozbrojenia, bo idąc po linii ustępstw Francji w osobie ministra Brianda, na Radzie Ambasadorów w dniu 1 lutego 1928 r. uznano (jednomyślna uchwała), że Niemcy wypełniły art. 159—202 traktatu wersalskiego, mówiącego o redukcji wojska, marynarki i lotnictwa. Zniosła wtedy Rada Ambasadorów Międzysojuszniczą Komisję Kontroli nad zbrojeniem z art.

203—210 traktatu. Przez fakt zniesienia kontroli starano się zaznaczyć uznanie narodu niemieckiego za równy innym co do udziału w pracach rozbrojeniowych. Takie były preludia Konferencji Rozbrojeniowej, a równocześnie porozumienia, odbywającego się na gruncie oficjalnym Locarna, Genewy, Thoiry oraz innych etapów zbliżenia. Z biegiem czasu nastąpiło nastawienie wszystkich państw w kierunku rozbrojeniowym (wtedy prezydent St. Zjednoczonych Coolidge nie omieszkał wytknąć, że „zaraz po wojnie staraliśmy się przyjść z pomocą Europie"). St. Zjednoczone śledzą odtąd stale prace Komisji jako obserwator. Rozbrojenie stało się — nic dziwnego — poważną kwestią, uspakajającą umysły. Prezydent Hoover przez swego delegata Gibsona ruszył — śmiało rzec można — z dość martwego punktu kwestię rozbrojenia. Pchnięta na realne tory, mogła ona dać wyniki już choćby w r. 1930 i 31, jednak do dziś stale są to jeszcze sfery mglistych projektów, aczkolwiek noszą nazwę projektów Konwencyj. Międzynarodową Konferencję Rozbrojeniową poprzedziła długotrwała konferencja morska w Londynie w pierwszych miesiącach r. 1930. Ustalone wtedy zasady da się ująć z dwóch punktów widzenia: 1. lotnictwo posiada znaczenie agresji politycznej (wojna i rozbrojenie) i 2. lotnictwo posiada znaczenie agresji gospodarczej (opanowanie obcych rynków przemysłem lotniczym, komunikacją itp.).

Zgromadzenie Ligi Narodów dnia 30 września r. 1930 określa swoje stanowisko w sprawie lotnictwa cywilnego, pozostającego pod opieką i na usługach Ligi (postanowienia ustaliły: sposób rejestracji, godeł, znaków rejestracyjnych itp.). Powszechnym staje się zjawiskiem wy-

ścig narodów na polu lotnictwa, a równocześnie zabrakło szczerości na tym terenie, gdzie mówi się o rozbrojeniach lub o ograniczeniu zbrojeń. Lotnictwo cywilne w gigantycznym wprost rozwoju lotnictwa komunikacyjnego i turystycznego budzi obawę jako zarodek niebezpieczeństwa, jednak nikt zdecydowanie nie stwierdza, że w ogóle nie istnieje różnica między lotnictwem wojskowym a cywilnym, lecz tylko różny sposób użycia sprzętu. Przygotowuje się w tym czasie (r. 1930/31) na terenie Komisji Rozbrojeniowej coś, co by było projektem lub co stać się miało konwencją.

Reasumując prace Komisji Rozbrojeniowej jako projekty Konwencji, postulaty lotnicze rozbrojeniowe ująć można w sposób następujący: 1. Personel lotniczy powinien być ograniczony globalną cyfrą, nie dopuszczającą przekroczenia, przy czym wyszczególniono by liczbę personelu, posiadającego służbę ponad 24 miesiące (w czym uwzględniano by nie stan, odbywający czynną służbę wojskową, lecz kontyngens zawodowy). 2. Sprzęt lotniczy powinien być ograniczony dla każdego państwa pewną cyfrą, w którą weszłyby samoloty użytku bieżącego (tzw. linia, szkoły, itp.) z zapasem tegoż użytku bieżącego, przy czym ogólna moc mechaniczna silników określana byłaby pewną globalną cyfrą jako maksymalną, nie dopuszczającą przekroczenia. 3. Sprzęt sterowcowy powinien być ograniczony dopuszczalną ilością sterowców dla danego państwa, przy oznaczeniu globalną cyfrą pojemności gazu i takąż cyfrą globalną mocy mechanicznej silników. 4. Ograniczenia w stosunku do lotnictwa cywilnego w ten sposób, by to nie mogło być przystosowane do celów wojskowych, tzn. personel woj-

skowy nie powinien być zatrudniony w lotnictwie cywilnym, przy samolotach cywilnych nie powinny znajdować się urządzenia o ściśle wojskowym znaczeniu, oraz linie lotnicze nie powinny wychodzić poza ścisły zakres celów komunikacyjno-transportowych, tym samym nie powinny urządzać takich linij, których cel jest inny od ustalonego w statucie. 5. Dział „kontroli" powinien powstać przez dostarczanie corocznie (raz do roku) zestawienia stanu lotnictwa wojskowego i cywilnego każdego państwa.

Projekt ten konwencji, opracowywany przez kilka lat przez komisję przygotowującą konwencję, został ujęty w cały szereg artykułów podzielonych na części. Wywołał on na samym wstępie cały szereg sprzeciwów i zastrzeżeń, a jak wynika z protokółu komisji przygotowawczej, wysunięto zastrzeżenia przede wszystkim ze strony delegacji niemieckiej, którą poparła delegacja turecka (nieobjęcie projektem konwencji sprzętu zmagazynowanego), oraz ze strony delegacji kanadyjskiej (zastrzeżenia w sprawie lotnictwa cywilnego).

Powszechna Konferencja Rozbrojeniowa rozpoczyna się od dyskusji generalnej (trwa od 2—24 lutego r. 1932), w czasie której szereg delegacyj państwowych poruszył zagadnienia lotnicze, a równocześnie delegacje Francji, Niemiec i Z. S. R. R. złożyły swe propozycje. Propozycja delegacji francuskiej złożona została przez min. Tardieu 4 lutego r. 1932 jako pierwsza. Charakter jej określić można mianem raczej memoriału, a zasadnicze punkty jej ująć się dadzą w następujące grupy: postanowienia dotyczące lotnictwa cywilnego, podziału lotnictwa bombardującego oraz utworzenia międzynarodo-

wej siły zbrojnej, pozostającej (w tym i siły powietrznej) w dyspozycji Ligi Narodów. Cele zaś, ku którym zdąża, to: umiędzynarodowienie lotnictwa cywilnego, ograniczenie sprzętu lotniczego, oraz ograniczenie użycia lotnictwa bombardującego. Idea umiędzynarodowienia lotnictwa wysuwa potrzebę istnienia wyższego organu międzynarodowego, którym może być jedynie Liga Narodów. Biorąc pod uwagę wzgląd, że lotnictwo cywilne, przede wszystkim przy pomocy samolotów komunikacyjnych, nadaje się do zadań bombardowania, Liga Narodów powinnaby mieć wyłączne prawo dysponowania tym lotnictwem. — Oto założenia koncepcji francuskiej. Ustalane przez długi czas pojęcie napastnika wysunęło też kwestię różnych środków napastniczych, przy czym za najważniejszy z nich uznano zgodnie lotnictwo, a w nim samoloty bombowe i cywilne, przede wszystkim komunikacyjne, posiadające duży zasięg. Zawsze jednak byli przeciwnicy (Niemcy) zaliczenia lotnictwa cywilnego do kategorii napastniczej.

W myśl zasadniczych punktów propozycji francuskiej następujące postanowienia miałyby dotyczyć lotnictwa cywilnego: 1. Państwa umawiające się uznałyby zakaz budowy i używania przez siebie i swych obywateli statków powietrznych nadających się do użytku wojskowego, nadto podlegałaby ograniczeniom: waga ogólna (w tym ciężar użyteczny, tu ujęty w pojęciu „tonaż") i moc mechaniczna silników samolotów, wodnosamolotów, oraz sterowców. 2. Stworzonoby międzynarodowe lotnictwo cywilne, podległe Lidze Narodów, dla komunikacji na kontynentach, między kontynentami oraz koloniami. Jedynie to lotnictwo międzynarodowe mogłoby posiadać

samoloty o mocy i nośności większej od norm określonych w punkcie od 1—3. (Zamówienia na sprzęt dla tego lotnictwa międzynarodowego rozdzielano by między przemysł lotniczy według klucza, uznanego w dodatkowej konwencji). 4. Jeśliby szło o komunikację między metropoliami i koloniami, a zainteresowane byłyby poszczególne państwa, to za zgodą i pod kontrolą Ligi Narodów oddaje się tym państwom zainteresowanym tę komunikację, z tym, że ilość sprzętu, jego typy oraz tonaż wymagałyby zgody Ligi Narodów. 5. Liga Narodów posiadałaby jedyne i stałe prawo rekwizycji statków powietrznych mogących należeć do międzynarodowego lotnictwa cywilnego, przy czym umawiające się państwa ułatwiałyby Lidze Narodów wykonywanie tych praw stojącymi im do dyspozycji środkami.

Stosownie do zasad punktu 1. i 2., ze względu na cechy samolotów wysuwa francuska propozycja dwie ich grupy: a) statki powietrzne poniżej ustalonego tonażu oraz sterowce poniżej pewnej pojemności (w m^3), które stanowiłyby sprzęt lotniczy pozostający w dyspozycji państw, oraz b) statki powietrzne i sterowce przekraczające ustalone normy, które stanowiłyby sprzęt podlegający wyłącznie Lidze Narodów. Tym samym statki te tworzyłyby międzynarodową flotę powietrzną. Statki powietrzne, pozostawione państwom, podzielono by na dwie grupy; mianowicie sprzęt o wyższej kategorii pozostawałby w dyspozycji Ligi Narodów, zaś niższy podlegałby wyłącznie państwom. W razie obcego ataku bombowego na pewne państwo będzie ono mogło użyć lotnictwa obu kategorii. Nadto propozycja francuska wyklucza zakazem używanie bomb lotniczych zapalających, chemicz-

nych i bakteriologicznych, ograniczając zarazem bombardowanie ścisłej strefy walki, lotnisk przeciwnika i stanowisk dalekonośnej artylerii. Dodatkiem do wymienionych ograniczeń lotnictwa cywilnego i zasad użycia lotnictwa bombardującego jest projekt stworzenia — oprócz międzynarodowego lotnictwa bombardującego, pozostającego w dyspozycji Ligi Narodów — ponadto siły zbrojnej Ligi Narodów lądowej, morskiej i powietrznej (wszystkich rodzajów).

Propozycja niemiecka. Złożona jako druga, jest ona o wiele szerzej ujęta od francuskiej. Przewiduje zniesienie wszelkiego wojskowego sprzętu lotniczego, tak będącego w użytku bieżącym, jako też i zmagazynowanego. W dalszym ciągu proponują Niemcy: zakaz bombardowania, budowy statków powietrznych dla użytku wojskowego, szkolenia wojskowego personelu, zatrudnionego w lotnictwie cywilnym, oraz zatrudnienia personelu wojskowego w lotnictwie cywilnym jako też szkolenia go tam, nadto zakaz wszelkiej łączności między lotnictwem cywilnym a ministerstwami wojny i marynarki. Jako ogólną propozycję złożyli Niemcy projekt zniesienia obowiązku powszechnej służby wojskowej.

Propozycja rosyjska. Jeśli idzie o tę propozycję, to jest ona właściwie najstarsza, gdyż pochodzi z marca r. 1928, tzn. z okresu czasu obserwowania prac rozbrojeniowych przez Z. S. R. R. W międzyczasie wprowadzono do niej szereg poprawek. Oficjalnie przedstawiono ją na konferencji rozbrojeniowej w r. 1932. Propozycja ta składa się z całego szeregu części, z których część III poświęcona jest lotnictwu. Dzieli ona państwa na 3 grupy, zależnie od stanu posiadanych samolotów w chwili za-

warcia konwencji. Przyjęto cyfrę „N“ (w pierwszym projekcie „N“ = 200 samolotów) jako maksymalną czy osiągalną cyfrę tego stanu. Wniosek rosyjski proponuje podzielenie państw na posiadające ponad „N“ samolotów, posiadające od 100 do „N“, i na posiadające poniżej 100 samolotów. Pierwsza grupa musiałaby zredukować swój stan o 50 %, druga proporcjonalnie od 0 do 50 %, trzecia zachowałaby swój stan. Równocześnie ulec by musiała obniżeniu globalna moc mechaniczna silników, przy czym żaden samolot nie mógłby posiadać ponad 600 KM (w pierwszym projekcie 400 KM). Rezerwa materiałowa nie mogłaby przekroczyć 25 % ilości samolotów; co państwa posiadały ponad to, podległoby zniszczeniu. Statki powietrzne cywilne nie mogłyby być przystosowywane do celów wojskowych, a wszystkie posiadane bomby zostałyby przez państwa zniszczone. — Podobnym ograniczeniom musiałby ulec personel lotniczy. — Delegacja rosyjska proponuje dodatkową konwencję, która by uregulowała normy wytwórczości sprzętu oraz określiła warunki handlu sprzętem wojskowym lotniczym. Co do sterowców wojskowych, to Rosja proponuje odebranie im charakteru wojskowego przez przerobienie ich na cywilne. Ważny jest szczegół, że propozycja przewiduje również sprawę kontroli (część VII), która polegać by miała na ogłaszaniu państwowego rejestru statków powietrznych. W skład komisji mieliby wchodzić: członkowie ciał ustawodawczych i syndykatów oraz podobnych instytucyj robotniczych; wyłączeni byliby zawodowi wojskowi, funkcjonariusze wojska, marynarki i lotnictwa, właściciele i akcjonariusze zakładów przemysłowych pracujących dla wojska, ban-

kierzy i akcjonariusze banków współpracujących z przemysłem wojskowym.

Rozpatrując wszystkie trzy projekty, zwrócimy uwagę na cele wysuwające się na czoło w każdym z nich. Francuska propozycja wysuwa przede wszystkim zasadę bezpieczeństwa, a potem dopiero rozbrojenia. Uznając za konieczny nadzór nad zbrojeniami i nad lotnictwem cywilnym, Francuzi uznali potrzebę kontroli przez jawność samej organizacji lotnictwa cywilnego. Tymczasem Niemcy są przeciwnikami kontroli lotnictwa cywilnego, wyrażając zasadniczy pogląd, tj. przekreślenie wszelkich łączności lotnictwa cywilnego z wojskowym. Przecież Niemcy, którzy wobec świata zastosowali się do zasad traktatu wersalskiego, których ograniczono w posiadaniu powszechnej służby wojskowej, lotnictwa, artylerii ciężkiej itp. — czegóż oni mogli żądać? Tych samych ograniczeń w stosunku do innych! Równość zbrojeń dla wszystkich, tj. zniesienie służby wojskowej, lotnictwa itd. Oto idea wytyczna Niemiec, pognębionych nierównością wobec rozbrojenia. Francuzi reprezentują pewne interesy przemysłowe, nie obawiają się też umiędzynarodowienia lotnictwa cywilnego, które nie zamyka im możności rozwoju. Daje im ono poza tym pewność równowagi zbrojeń, gdy Niemcy stale boją się sąsiadów, wyczuwając jakieś zagrożenia, chociaż one faktycznie nie istnieją. Francji zawsze idzie o bezpieczeństwo. Pomijamy kwestię projektu międzynarodowego lotnictwa i pojęcia międzynarodowego żołnierza i lotnika, jako naprawdę przedwczesne projekty, podkreślić jednak wypada jako realne ograniczenie lotnictwa bombardującego. — Propozycja rosyjska jest czczym manifestem po-

kojowości wobec świata, i jak nikt nie brał jej poważnie na konferencji, tak też rozważanie jej z punktu widzenia prawno-politycznego jest zbędne. Ostatecznie dyskusja ograniczyła się jedynie do samej Genewy, a poza nią pozostały nie załatwione problemy i wyścig narodów na polu lotnictwa. Wysunięte jednak idee międzynarodowego lotnictwa cywilnego i kontroli stanowią dowody postępu zagadnień prawno-politycznych na arenie rozbrojeń. Są to zatem pierwsze zapowiedzi, po których prawdziwe bezpieczeństwo narodów może kiedyś rozkwitnie i wyrośnie na tych ideach.

Rok 1932 jest w historii prac rozbrojeniowych tą datą, pod którą problemy lotnicze zostały ujęte w zasadnicze normy. Wprawdzie do dziś nie posiadamy obowiązujących konwencyj (projekt jest częściowo wykonywany) ani ograniczeń zbrojeń lotniczych, to jednak stwierdzono wtedy już istotę i znaczenie siły lotniczej. A to stwierdzenie jest najważniejszym faktem w prawno-politycznym i prawno-gospodarczym ujęciu lotnictwa na terenie Ligi Narodów. Na potwierdzenie wartości siły lotnictwa oraz z powodu braku konwencji ograniczającej zbrojenia lotnicze dochodzą do skutku w Europie w r. 1933 i 34 porozumienia lotnicze (pakty współpracy lotnictwa wojskowego, np. francusko-sowiecki i czesko-sowiecki; przypomnieć wypadnie wizyty ministra lotnictwa Francji Cot'a w Rosji, takie też znaczenie posiada wizyta szefa wojskowego lotnictwa Czechosłowacji, gen. Fajfra, w Z. S. R. R.). Rozwój olbrzymów powietrznych („Maksym Gorkij") i zwiększanie rekordowe szybkości oraz zasięgu samolotów są dodatkami do propozycyj francuskich z r. 1932, wołającymi o konieczność praw-

dziwych ograniczeń zbrojeń lotniczych. Wojna w Ameryce Południowej, następnie w Afryce, wbrew nawet stanowisku Ligi Narodów, a przede wszystkim działania lotnictwa włoskiego przeciw Abisynii nie są dostatecznym powodem do zamknięcia dotychczasowej dyskusji rozbrojeniowej i poprzestania na obecnych projektach konwencyj. Czy jednak ten tak ogólnie omawiany temat jest bliski zrealizowania wobec olbrzymiego rozwoju przemysłu i rozbudowy programów lotniczych? Wiele było w tym kierunku wysiłków, ale brak szczerości w kołach Ligi Narodów uniemożliwia uważanie konferencji rozbrojeniowej za udaną. Jednak szereg projektów oraz dyskusje z r. 1933 (projekt hiszpański i stanowisko polskiej delegacji na temat konieczności kontroli produkcji i handlu cywilnym sprzętem lotniczym) popchnęły naprzód problemy kontroli jako najrealniejszej pracy konferencji rozbrojeniowej.

Na przyszłość do dyspozycji komisji pozostają dość już opracowane i przedyskutowane zagadnienia umiędzynarodowienia lotnictwa i kontroli. Czy jednak umiędzynarodowienie lotnictwa cywilnego będzie mogło objąć także i działy lotnictwa wojskowego, a tym samym spowodować ograniczenia zbrojeń powietrznych? Zobaczymy. Na razie jedyną korzyścią z poczynań Konferencji Rozbrojeniowej są prace przygotowawcze dla kontroli, która w dość poważnym zakresie wykonywana jest przez Ligę Narodów. Dalszy rozwój należy do przyszłości i konferencyj rozbrojeniowych, zwoływanych dla tych zagadnień. Najważniejszym punktem ich prac stać się powinny: równowaga w zbrojeniach i wzajemne szano-

wanie państwowej niezależności w myśl paktu o Lidze Narodów.

Prawie wszystkie dziedziny lotnictwa — jak podkreśliłem wyżej — znajdują swój odpowiednik na terenie Ligi Narodów. Omawiając ogólnie jej prace w dziale rozbrojenia, dotknąłem tła tej niezbyt dokładnie ujętej organizacji międzynarodowej, nie posiadającej faktycznej egzekutywy. Studiując etapy prac, mających związek z Ligą Narodów, zdołamy je ująć w trzech specjalnych instytucjach wewnętrznych, którymi są: Commission des communications et du transit, Comité de coopération entre aéronautiques civiles, i Commission aérienne de la Conférence des armements, a prace ich podzielić na następujące punkty:

a) Lotnictwo komunikacyjne i handlowe w Lidze Narodów zastępowane jest przez zorganizowaną w r. 1920 „La Commission consultative et technique des communications et du transit" (Komisja doradcza i techniczna dla komunikacji i tranzytu), powstałą na podstawie art. 23 paktu Ligi Narodów. Pierwsze dwie konferencje (Barcelona 1921 i Genewa 1923) nie wypowiadały się w ogóle w sprawach lotniczych. Wreszcie ta komisja jako „Commission des communications et du transit" tworzy podkomisje, które nawiązują współpracę z szeregiem instytucyj jak CINA i CITEJA, a Międzynarodowa Izba Handlowa zaczyna interesować się wybitnie komunikacją lotniczą. Na III ogólnej konferencji komunikacji i tranzytu w Genewie w sierpniu r. 1927 powołano dla tej sprawy specjalną podkomisję. Później powstał tzw. „Comité de coopération entre aéronautiques civiles", który

zebrawszy się po raz pierwszy w r. 1930 na posiedzeniu w Genewie (8—12 lipca), wyjaśnia stanowisko komitetu i chce wykonywać współpracę jako komitet ekspertów lotnictwa cywilnego dla „Commission préparatoire de la Conférence du désarmement" (komisja przygotowawcza konferencji rozbrojeniowej). Szereg rezolucyj tego komitetu z zakresu zagadnień międzynarodowego prawa publicznego (np. dopuszczenie obcych przedsiębiorstw lotniczych, międzynarodowa współpraca w działalności linij lotniczych i w związku z tym rozwiązanie zagadnień prawnych i kierowniczych, ogólne zagadnienia międzynarodowej komunikacji lotniczej, jej uruchomienie, statystyka sieci lotniczych, ich ekonomia itd.) stworzył konieczność studiów i uregulowania tego działu w konkretny sposób. Na posiedzeniu, odbytym w maju r. 1932, komitet zajmuje się wybitnie kwestią umiędzynarodowienia cywilnej żeglugi powietrznej.

b) „Conférence pour la réduction et limitation des armements" w Genewie w lutym r. 1932 (omówiona historycznie wyżej). Wyrazem prac rozbrojeniowych tej konferencji jest „Commission aérienne de la Conférence des armements".

Na tym polu prace w pojęciu międzynarodowego prawa publicznego należy uznać za wstępne. Ujmuje je Liga Narodów w projekcie konwencji w rozdziale C (Chapitre C — Armements de l'air). Łączą się z tym dwie prace rozbrojeniowe:

1. Konferencja rozbrojeniowa w Waszyngtonie w r. 1921—22 jest pewnym przyczynkiem do kwestii rozbrojenia i jej stosunku do lotnictwa. Ustalono na niej szereg zasad w tzw. „Report on the limitation of aircraft

as to numbers, character and use" (Zasady określające siłę powietrzną, jej charakter i użycie) i podzielono lotnictwo na handlowe, cywilne i wojskowe, oraz wskazano metody badawcze dla prac rozbrojeniowych w stosunku do lotnictwa.

2. W wyniku konferencji w Waszyngtonie zebrała się w Hadze w r. 1923 (11 XII 1922 — 20 II r. 1923) Komisja prawnicza 5-ciu państw (Stany Zjednoczone, Anglia, Francja, Italia, Japonia, dodatkowo Holandia) w celu ustalenia projektu kodeksu wojny lotniczej (projet de code pour la réglementation de la guerre aérienne). Projekt ten został przedłożony Lidze Narodów.

c) W związku z pracami Ligi Narodów w dziale lotnictwa, wskutek uchwały Rady Ligi Narodów z dnia 24 stycznia r. 1931 powołany został do życia łącznie z komisją komunikacji i tranzytu tzw. „Comité d'experts pour la fixation des règles relatives a l'établissement d'une mesure - type de la puissance motrice des moteurs d'avions et de dirigeables" (Komitet dla ustalenia sposobu pomiaru mocy silników lotniczych).

d) Szereg prac Ligi zazębia się z lotnictwem np. w specjalnych biurach, jak: Międzynarodowe Biuro Pracy przy Lidze Narodów, Międzynarodowe Biuro Higieny Publicznej [1] przy Lidze Narodów i inne.

2. Union Pan-Américaine. Unia Pan-amerykańska. Państwa Północnej i Południowej Ameryki, zebrane na V-tej międzynarodowej konferencji państw amerykańskich w Santiago (Chile) w r. 1923 (25 marzec — 5 maj),

---

[1] Łączy się ono z zagadnieniami umieszczonymi dalej w rozdziale B: Międzynarodowe oficjalne instytucje i organizacje, pkt. 4.

postanowiły utworzyć komisję pan-amerykańską dla lotnictwa handlowego, która miałaby zająć się zagadnieniami lotnictwa komunikacyjnego i handlowego (powstała ona po porozumieniu z sekretariatem Ligi Narodów 7 maja r. 1927 w Waszyngtonie). Na VI konferencji pan-amerykańskiej w Hawannie (luty r. 1928) przyjęło i podpisało (28 lutego) konwencję pan-amerykańską dla handlowej żeglugi powietrznej 21 państw amerykańskich. C. I. N. A. określiła unię za instytucję nie rywalizującą w organizacji zagadnień prawno-publicznych lotnictwa, uznając ją za kooperację państw amerykańskich na polu lotnictwa handlowego i komunikacyjnego.

Międzynarodowe oficjalne instytucje i organizacje

1. Conférences Radiotélégraphiques Internationales. Międzynarodowe konferencje radiotelegraficzne, w Berlinie w r. 1906, Londyn w r. 1912, zapowiedziana zaś na r. 1917 w Waszyngtonie nie odbyła się; przypominam je, ponieważ wniosły dużo materiału prawnego do zagadnień lotniczych. C. I. N. A. utrzymywała stałą łączność z biurem Międzynarodowej Unii Telegraficznej (Le Bureau International de l'Union Télégraphique, Berno szwajc.), a w swoim Cahier de proposition nakreśliła potrzeby lotnictwa w stosunku do radiotelegrafii. Konferencje w Waszyngtonie r. 1927, w Pradze r. 1929, Kopenhadze r. 1931 i ostatnia w Madrycie r. 1932 ustaliły zasady współpracy oraz sposoby korzystania przez żeglugę powietrzną z radiotelegrafii.

2. L'Organisation Météorologique Internationale. Międzynarodowa Organizacja meteorologiczna. Współpraca państw, istniejąca od r. 1872 w dziedzinie meteorologicznej, po wojnie wykonała cały szereg prac na polu współpracy z lotnictwem. Instytucja ta posiada komisje i podkomisje, w których lotnictwo ma swoje odpowiedniki. Jej prace, ważne dla lotnictwa — to stała służba lotniczo-meteorologiczna, a ostatnio badania wyższych rejonów atmosfery (stratosfery) przy pomocy lotnictwa.

3. Le Bureau Hydrographique International. Międzynarodowe Biuro hydrograficzne (w Monaco). Powstało ono pod opieką Ligi Narodów 15 października r. 1921 z zadaniami: łączności między służbą hydrograficzną państw-członków i ułatwiania żeglugi na wszystkich wodach. Na skutek przelotów różnych mórz i Atlantyku zajęło się też ono mapami lotniczymi mórz. W r. 1929 C. I. N. A. współpracuje w tej materii z Biurem. Na nadzwyczajnej konferencji w Monaco (9—24 kwietnia r. 1929) zabrano się do map lotniczych brzegów morskich i wydano zarys tabeli ze znakami, symbolami i skrótami, które powinny być naniesione na mapy lotnicze. Dziś istnieje ścisła łączność Biura z podkomisją kartograficzną C. I. N. A.

4. Comité International de la Croix Rouge. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Interesuje się lotnictwem sanitarnym jako zagadnieniem specjalnym, tak w znaczeniu prawnym, jak i ogólno-technicznym. Ograniczam się jedynie do nadmienienia jego roli (wojna i przyznanie samolotom sanitarnym specjalnych praw międzynarodo-

wych). Szereg sesyj Czerwonego Krzyża poświęcił swe obrady lotnictwu sanitarnemu, a nawet powołano w łonie tej organizacji odrębną sekcję lotnictwa sanitarnego, zbierającą się na swe sesje i urządzającą wystawy lotnictwa sanitarnego (ostatnia r. 1934 w Barcelonie, gdzie Polska zajęła pierwsze miejsce).

5. L'Office International d'Hygiène Publique. Międzynarodowa służba higieny publicznej. Została założona w Rzymie 9 grudnia r. 1907 na podstawie konwencji sanitarnej w Paryżu w r. 1903. Od 1 stycznia r. 1931 należy do tej organizacji 50 państw. W r. 1929 zwróciła ona specjalną uwagę na lotniczą służbę sanitarną. Istnieje przy tej organizacji podkomisja lotnicza współpracująca z C. I. N. A. W latach 1929—32 opracowała ona zarys międzynarodowego układu sanitarnego dla żeglugi powietrznej.

Międzynarodowe prywatne instytucje i organizacje

1. La Chambre de Commerce Internationale. Międzynarodowa Izba Handlowa. Jest to związek różnych grup ekonomicznych wszystkich krajów dla współpracy nad rozwojem handlu międzynarodowego. Założony w r. 1919, ukonstytuował się w r. 1920 na kongresie w Paryżu i w r. 1921 w Londynie. Szereg kongresów tej Izby zajmował się sprawami organizacyjnymi oraz wchodzącymi w sferę jej zainteresowań. Już kongres odbyty w marcu r. 1923 w Rzymie, interesując się problemami rozwoju lotnictwa komunikacyjnego i handlowego, uchwalił specjalną rezolucję i powołał do życia komitet, „Comité Technique des Tran-

sports par Air". Na następnym kongresie w Brukseli w r. 1925 uchwalono trzy rezolucje: reorganizacja komitetu dla transportów powietrznych, międzynarodowa poczta lotnicza i lotnicze prawo prywatne. Wtedy też na podstawie rezolucji kongresu reorganizuje się komitet w tzw. „La Comité des transports par air", który powołał w łonie swoim 3 podkomisje (Sous-Comités): dla poczty lotniczej, prawa lotniczego i wystaw lotniczych. Izba wykonała szereg prac w dziale prawnym żeglugi powietrznej. Stoi ona w stałej łączności z C. I. N. A., C. I. T. E. J. A., F. A. I., J. A. T. A. i komisją Ligi Narodów dla komunikacji i tranzytu. Comité des Transports par Air przez swój organ, tj. podkomitet prawa prywatnego, opracowuje (1926—1927) 3 projekty konwencji: o odpowiedzialności przewożącego w powietrzu, ubezpieczeniu personelu lotniczego w międzynarodowym ruchu lotniczym, i liście przewozowym lotniczym. Po przyjęciu przez kongres w Sztokholmie (27 czerwca do 2 lipca r. 1927) zostały te trzy projekty skierowane do międzynarodowej konferencji lotniczego prawa prywatnego. Nadto wspomniany komitet poruszył (w r. 1927) sprawę tzw. kombinowanych przewozów, powołując specjalny Comité des Transports Combinés. Z inicjatywy tego komitetu stała się owa sprawa przedmiotem dyskusji Międzynarodowej Unii Kolejowej. Nadto w ramach izby poruszono szereg problemów prawnych lotnictwa. Ważne prace, to rezolucje o prawnej formie przedsiębiorstw żeglugi powietrznej, o wpisie statków powietrznych, o zobowiązaniu do przewożenia poczty, o narodowości statków powietrznych, ubezpieczeniach lotniczych, zajęciu statków powietrznych, o przenoszeniu własności na stat-

kach powietrznych, hipotece lotniczej, o solidarnej odpowiedzialności w lotnictwie, o usprawnieniu formalności celnych w żegludze powietrznej itd.

2. International Law Association — omówiona została w krótkości w tomie pierwszym niniejszej pracy. Celem tej organizacji jako prywatnej międzynarodowej instytucji jest reforma i kodyfikacja prawa narodów oraz porozumienie międzynarodowe na tym polu. Od r. 1912 wykazała ona dużą inicjatywę w zagadnieniach lotniczych i zajmuje się stale poszczególnymi kwestiami międzynarodowego prawa lotniczego. Do ostatniej przedwojennej konferencji, odbytej w Madrycie w r. 1913, nawiązuje pierwsza powojenna konferencja w Portsmouth w r. 1920 (maj), rozważając (na podstawie referatów prof. dra Hazeltine i panny J. Lychlama a Nijeholt) zasady międzynarodowej konwencji lotniczej z r. 1919. Od drugiej konferencji w Hadze (wrzesień r. 1921) istnieje dla zagadnień prawa lotniczego w łonie tej organizacji specjalny organ, „Aerial Law Committée". W program jego wchodzą pierwszorzędne zagadnienia prawa lotniczego (przede wszystkim prawo wojny powietrznej, sesja w Buenos Aires r. 1922 i następne), wyczerpujące prawie wszystkie problemy tegoż prawa z punktu widzenia międzynarodowego prawa publicznego.

3. I. S. A. Fédération Internationale des Associations nationales de normalisation. Międzynarodowy Związek Normalizujący. Kwestia normalizacji była w państwach przemysłowych stale wysuwana, a od r. 1926 stała się przedmiotem zainteresowań związku, który później

objął też i lotnictwo w komitecie dla normalizacji materiałów lotniczych.

4. Commission Internationale de l'Éclairage. Międzynarodowa Komisja Oświetleniowa. Stworzyła ona komitet pod nazwą Comité d'études sur l'éclairage pour la navigation aérienne, dla spraw oświetleniowych lotnictwa, jak oświetlenie statków powietrznych, portów lotniczych, tras linij lotniczych itp.

Poza wymienionymi instytucjami istnieją różne komisje, zjazdy, konferencje itp., których tematem są zagadnienia lotnicze. Służą im różne dorywcze i stałe instytucje. Wszystkie one mają pewne znaczenie dla studiów organizacyjnych i prawnych, bo powstają na nich sprawozdania, regulaminy lub przepisy, przedstawiające dla nas interesujący materiał. Wypadnie wymienić jeszcze szereg zagadnień ogólnych lotnictwa, jak: wiedzy ratowniczej, pierwszej pomocy w wypadkach lotniczych, wiedzy sanitarno-lotniczej, badań wypadków lotniczych, statystyki lotniczej, bezpieczeństwa lotniczego, ubezpieczeń lotniczych, aerocasco (Luftpoole — konsorcja ubezpieczeniowe lotnicze), badań meteorologicznych, badań stratosferycznych, badań arktycznych przy pomocy lotnictwa itp. Stanowią one też przyczynek do interesujących nas materiałów w dziedzinie prawnej.

Najwięcej tych zagadnień zdołało rozwiązać dzisiejsze lotnictwo sportowe przez specjalne komisje sportowe, regulaminowe, szybowcowe, tak w łonie F. A. I., jak

i aeroklubów państwowych. Różne zagadnienia sportu lotniczego dochodzą przez centralny międzynarodowy organ, jakim jest F. A. I., do wszystkich członków tejże F. A. I. Istnieją też specjalne imprezy, np. kongres lotników transatlantyckich, uczestników wojny światowej itp. Te wymienione oraz inne, nie wymienione, wyniki inicjatywy w dziedzinie zagadnień prawnych i organizacyjnych lotnictwa niejedną wniosły cegiełkę w potężny gmach problemów lotnictwa.

Wyżej omówione instytucje i organizacje poruszyły w swej pracy szereg dziedzin prawnych. Zagadnienia prawne z dziedziny prawa publicznego zostały w zdecydowanej formie ustalone, najcięższe do zorganizowania są jeszcze nadal dwie dziedziny międzynarodowego prawa lotniczego: prywatnego i karnego.

Zagadnieniami prywatno - prawnymi zajmuje się wspomniana C. I. T. E. J. A., całość jednak wymaga jeszcze dużo wysiłków, by mogła być ostatecznie skompletowana. Drugim, bodaj czy nie trudniejszym zagadnieniem międzynarodowego prawa lotniczego, jest do dziś nie skonkretyzowane pojęcie prawa karnego. Na ten temat posiadamy kilka prac francuskich, włoskich, niemieckich oraz wyniki „Comité Juridique International de l'aviation". Z dwóch najnowszych rozpraw jedna jest niemiecka z r. 1930, dra Rudolfa Hirschberga; mówi ona o uregulowaniu przynależności w międzynarodowym prawie lotniczym karnym według uchwał „Comité Juridique International de l'aviation" (3 X r. 1930). Tytuł drugiej, Francuza Volkmann'a, brzmi: „Crimes et délits à bord des aéronefs en droit international" (Droit aérien 1931). Obie te prace omawiają ostatnią działalność wspomnia-

nego komitetu i wyrażają jego poglądy. Są one tak poważne, że pozwalam sobie podać je tutaj tak, jak zostały ujęte jako uchwała w następujących artykułach:

Art. 1. Au point de vue pénal les actes commis à bord d'un aéronef sont soumis à une compétence pénale spéciale: la compétence pénale de droit aérien.

Art. 2. La compétence pénale de droit aérien appartient d'une part à l'État du pavillon et d'autre part à l'État survolé.

Art. 3. Les effets de la compétence pénale de droit aérien sont les mêmes que ceux de la compétence territoriale.

Art. 4. La compétence pénale de droit aérien n'exclut pas l'exercice de la répression sur d'autres bases que celles de la territorialité.

Art. 5. Quand l'aéronef n'a pas la nationalité de l'État survolé, celui des deux États compétents qui tient en son pouvoir le prévenu, a priorité de compétence.

Art. 6. Au regard des autres États le règlement des compétences s'opère par prio-

Art. 1. Z punktu widzenia karnego, przestępstwa popełnione na pokładzie statku powietrznego, podlegają specjalnym przepisom karnym, a to: przepisom prawa karnego lotniczego.

Art. 2. Zakres prawa karnego lotniczego należy z jednej strony do państwa, pod którego flagą leci dany statek powietrzny, z drugiej strony do państwa, nad którego terytorium przelatuje.

Art. 3. Skutki karne prawa lotniczego są identyczne z prawem miejscowym.

Art. 4. Zakres działania prawa karnego lotniczego nie wyklucza stosowania innych przepisów niż miejscowe (te, które obowiązują na danym terytorium).

Art. 5. Jeżeli statek powietrzny przelatuje nad terytorium państwa, do którego nie należy, to właściwe jest prawo tego państwa, które zatrzymało przestępcę.

Art. 6. W odniesieniu do innych państw, w zarządzeniu co do właściwości przepisów praw-

rité des compétences spéciales de droit aérien, et le règlement des compétences spéciales de droit pénal aérien s'opère par priorité de la loi du pavillon sauf:

1) si l'acte est de nature à compromettre la sécurité et l'ordre public de l'État sous-jacent;

2) si l'acte lèse les ressortissants de l'État sous-jacent.

Art. 7. État qui n'admet pas l'extradition de ses nationaux est obligé de les punir quand ils reviennent sur son territoire après s'être rendus coupables à bord d'un aéronef étranger d'une infraction prévue par sa législation pénale.

Cette disposition ne sera pas applicable si dans un tel cas l'extradition d'un étranger ne pouvait être accordée.

nych, pierwszeństwo mają specjalne przepisy prawa lotniczego, a co do właściwości prawa karnego lotniczego, pierwszeństwo ma prawo, obowiązujące w kraju, pod którego flagą leci dany statek powietrzny, wyjąwszy: 1) jeżeli popełnione przestępstwo zagraża bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu danego państwa; 2) jeżeli przestępstwo to krzywdzi obywateli danego państwa.

Art. 7. Państwo, które nie zgadza się na wydanie swych poddanych, jest zobowiązane ukarać ich, skoro tylko znajdą się na jego terytorium — dopuściwszy się na pokładzie obcego statku powietrznego przekroczenia przewidzianego przez jego prawodawstwo karne. Rozporządzenie to nie da się zastosować, jeżeli w danym wypadku zgoda na wydanie cudzoziemca nie będzie mogła być wyrażona.

Tak mniej więcej wyczerpać by można dział zagadnień karnego prawa lotniczego w pojęciu międzynarodowym, co jednak dalekie jest od doskonałego i ostatecznego wyczerpania ogromnego materiału.

Szereg dziedzin prawa lotniczego został wypełniony w całości pracami różnych instytucyj, drogą umów międzynarodowych, traktatów, wreszcie ustaw wewnętrznych

państwowych. Wiele jednak zagadnień czeka jeszcze na ujęcie ich w konkretne formy, zanim staną się ustawą, konwencją lub jakąś umową międzynarodową. Główny szkielet ustroju prawno-publicznego w znaczeniu międzynarodowym istnieje w konwencji z roku 1919, — innym dziedzinom brak jeszcze tej ostatecznej formy, którą jednak — wnet zapewne — wniesie wszystkie przeszkody łamiące życie.

NOWE MYŚLI W ORGANIZACJI WSPÓLNEGO MIĘDZYNARODOWEGO ORGANU DLA LOTNICTWA

Nie wyczerpaliśmy dotychczas zagadnienia usprawnienia obecnego systemu organizacyjnego prawno-publicznego, jako też i innych działów organizacyjnych lotnictwa. Wspomnieliśmy tylko uprzednio o głosach skarżących się na brak koordynacji w pracach ogólnolotniczych.

Przyglądnijmy się jeszcze pokrótce dziedzinie organizacji międzynarodowego organu dla lotnictwa i temu, co w niej wykonano.

We wrześniu r. 1927 na III Ogólnej Konferencji Komunikacyjnej w Genewie (Conférence Générale des communications et du transit) przedstawiciel Szwajcarii, Herold, wyraził pod adresem Ligi Narodów i jej organu w osobie „commission consultative et technique des communications et du transit" życzenie przekazania spraw komunikacji lotniczej organowi, który by zajął się racjonalizacją międzynarodowych organizacyj lotniczych i koordynacją prac międzynarodowych w tym dziale lotnictwa.

Dotknięto takim sposobem Ligę Narodów bezpośrednio oraz C. I. N. A., które jednak nie wyciągały odpo-

wiednich wniosków z coraz szerszej dyskusji na ten temat. Mniej więcej to samo wyraził dr Alfred Wegerdt [1], którego stanowisko wywołało zrozumiałe zainteresowanie, szczególnie jego zdanie w prasie fachowej niemieckiej, jak w „Archiv für Luftrecht". Stwierdza on stanowczo, że poza C. I. N. A. nie powinny istnieć inne komisje. konferencje, kongresy itp. dla jakichś specjalnych zadań w dziale prawnym lotnictwa. W tym samym czasie (w r. 1931) wypowiada swe zdanie generalny sekretarz C. I. N. A., Albert Ropert, we wrześniowym trzymiesięczniku „Revue Aéronautique Internationale", we wstępie do tego pisma, ukazującego się po raz pierwszy. Wypowiada się on tam za koordynacją tych wysiłków oraz wyraża życzenie zwołania kongresu, który by zastanowił się nad tym problemem:

„On ne saurait en effet empêcher un gouvernement de convoquer un congrès aéronautique, s'il juge opportun de faire les frais de son organisation, ni s'opposer à ce que des savants ou des juristes se groupent en associations nouvelles pour étudier la navigation aérienne sous tous ses aspects; on risque seulement à ce jeu de voir diminuer l'intérêt de ces assises par suite d'un éparpillement exagéré des efforts".

„Nie można w istocie przeszkodzić jakiemuś państwu zwołać kongres lotniczy, jeżeli zgadza się pokryć koszta swej organizacji, ani też nie można przeszkodzić, aby uczeni i prawnicy grupowali się w nowe związki w celu studiów nad żeglugą powietrzną, i to w najszerszym tego słowa znaczeniu; zostawiając im swobodę w działaniu, ryzykuje się tylko to jedno, że zainteresowanie nimi maleje na skutek przesadnego rozpraszania wysiłków".

[1] Znany nam z wyżej przytoczonego artykułu radca niemieckiego Ministerstwa Komunikacji.

Ropert spodziewa się właśnie pismem „Revue Aéronautique Internationale" nawiązać nić kooperacji międzynarodowej. W tym samym czasie (wrzesień r. 1931) na drugim skraju Europy, w Bukareszcie, podczas zebrania trzech ministrów lotnictwa Europy (Anglii, Francji, Italii) u prezesa F. A. I. ks. Bibesco, wyraził minister Balbo ze strony Italii inicjatywę stworzenia dla cywilnej żeglugi powietrznej wspólnego organu naczelnego. Powiedział, że ta organizacja powinna składać się z trzech komórek: 1) prawniczej (tj. dawna C. I. N. A.), 2) sportowej i turystycznej (dawna F. A. I.), 3) komunikacyjnej (dawna I. A. T. A.). Wniosek ten spotkał się z ogólnym uznaniem, czego dowodem było dalsze jego realizowanie w projekcie rządu francuskiego z końcem r. 1931 na konferencję rozbrojeniową umiędzynarodowienia lotnictwa cywilnego. Uzupełnieniem tej akcji i już jakoby porozumienia na ten temat jest wypowiedzenie w r. 1932 paru myśli przez b. ministra lotnictwa francuskiego, Laurent Eynac'a, w artykule „L'internationalisation des transports aériens en l'Europe nouvelle". Uzupełnieniem niejako tych poczynań będzie życzenie gen. sekretarza I. A. T. A., p. Sudre, wyrażone w „Revue Générale de droit aérien" w r. 1932; autor mówi tam o potrzebie powołania międzynarodowego cywilnego urzędu dla żeglugi powietrznej. Nie skończyły się jeszcze i długo nie umilkną dyskusje na temat poruszony, dopóki nie wejdą na realne tory sprawy równomierności i zasadniczego ograniczenia zbrojeń lub ewentualnego rozbrojenia, — one bowiem tamują pokojowe traktowanie tych zagadnień oraz w ogólności pokojowość rozwoju lotnictwa.

Lotnictwo, jako nowoczesny czynnik rozwoju i postępu ludzkości, posiada już dziś swój szkielet norm prawnych. Musi on opierać się stale o trwałe podstawy racjonalnej organizacji, która obecnie na terenie międzynarodowym nie jest jeszcze doskonała i ostatecznie wykończona.

PAŃSTWOWE SYSTEMY ADMINISTRACYJNE LOTNICTWA

Przechodząc przez zagadnienia prawne lotnictwa aż do ich ostatniego etapu, którym jest konwencja międzynarodowa, poznaliśmy rozwój myśli prawnej, wychodzącej od własności prywatnej. Konwencja oddała słup powietrzny, stanowiący poprzednio własność prywatną, w ręce państwa; przyjrzyjmy się roli i pracy państw w dziedzinie prawno-lotniczej.

Szybki rozwój lotnictwa i związanych z nim zagadnień, szczególnie w ostatnim okresie czasu, skłonił państwa do powoływania specjalnych organów wyłącznie dla spraw lotnictwa. Najwyższe czynniki państw, tj. organa władzy ustawodawczej i wykonawczej, zrozumiały konieczność istnienia jednego, i to specjalnego, organu naczelnego wykonawczego dla lotnictwa i jego zagadnień. Struktura tego organu władzy wykonawczej jest odpowiednia do zadań, jakie dane państwo powierzyć zamierza lotnictwu, tj. jakie oddaje mu obecnie do spełnienia oraz stosownie do programów na przyszłość. Omawianie dokładne systemów organizacji i pracy naczelnych władz lotniczych równoznaczne jest z kreśleniem historii lotnictwa każdego państwa, pozwalam sobie zatem zwracać tylko specjalną uwagę na ważne momenty rozwoju or-

ganizacji lotnictwa w państwach, pomijając historyczny całokształt. Jeżeli idzie o ważność omawianego problemu, to uwypuklam to z punktu widzenia panującej zasady nowoczesnej organizacji lotnictwa, tj. scalania wszystkich zagadnień w jednych rękach. Jeden budżet, — jeden człowiek; jedno zagadnienie całości — jedna polityka. Oto ideał dzisiejszej najlepszej organizacji naczelnych władz lotniczych. Tym najwyższym organem, powszechnie wprowadzonym przez państwa o dobrej administracji, bywa ministerstwo lub inna podobna władza, podlegająca bezpośrednio szefowi rządu.

Na wstępie zaznaczyć muszę, że w krótkim przeglądzie, szczególnie państw europejskich i ich systemów administracji państwowej lotniczej, wykażę uznaną, jak podkreśliłem, zasadę centralizacji zagadnień lotniczych w jednym ręku. Organ ten kierowniczy musi posiadać charakter ogólnopaństwowy, gdyż w przeciwnym wypadku obejmuje tylko poszczególne dziedziny lotnictwa, czego dziś stara się uniknąć każda administracja.

U przeważnej liczby państw spotykamy jeszcze stary system tzw. dwutorowej polityki lotniczej. Rozumieć należy przez to prowadzenie specjalnej polityki lotniczej w stosunku do konieczności obrony państwa, a osobnej polityki lotnictwa cywilnego. Tak więc spotykamy specjalne wydziały lub departamenty lotnictwa wojskowego w ministerstwach wojny, a specjalne, takie same, równoległe wydziały w innych ministerstwach dla lotnictwa cywilnego, jako naczelną władzę kierującą tzw. polityką lotniczą. Pytania, które do niedawna powtarzano, że nie wiadomo, czy tego rodzaju system nie jest najlepszy i jedyny, uznając system angielskiej organizacji lot-

nictwa za wyjątkowy i zbyt kosztowny, stały się już nieaktualne, bo nie widzi się tymczasowo konieczności rozbudowania zagadnień lotniczych. Po następnych próbach, dokonanych przez Italię i inne państwa, wreszcie przez najbardziej konserwatywną co do organizacji władz lotniczych (a motywującą to brakiem ludzi) Francję, dochodzą dziś wszyscy do przekonania, że system tzw. jednotorowy jest najlepszy i jedyny. Dziś stwierdza się przy tym zasadę przeprowadzenia należytej granicy kompetencji i taniość i możność zamaskowania charakteru militarnego cech lotnictwa w ogólności. Tak więc istnieje już teza, której na imię: jedno lotnictwo, wykluczające podział na wojskowe i cywilne.

Anglia

Zaczynając od krótkiego szkicu zagadnień prawno-administracyjnych lotnictwa angielskiego i jego władz naczelnych, podkreślam tym pierwszeństwem wysoką wartość tej organizacji. Lotnictwo angielskie posiada najwyższą wykonawczą władzę w ministerstwie lotnictwa, istniejącym od 2 lutego r. 1918. Krótki historyczny szkic powstania tego organu przedstawia się następująco: Nie powstał on szybko, lecz dopiero po odpowiednim doświadczeniu przystąpiono do powołania go do życia. Istota prawno-administracyjnej organizacji angielskiej posiada swoje specjalne właściwości ustrojowe, które są pewnego rodzaju dziejowymi konsekwencjami. W pierwszym rzędzie gra tu rolę angielski specyficzny konserwatyzm, w drugim zaś fakt, że w sprawach administracyjnych inicjatywa rządu była zawsze słaba. Rzecz zrozu-

miała, że kryje to w sobie wielkie niebezpieczeństwo, gdyż czynniki lokalne interesują się przede wszystkim zagadnieniami, które są im najbliższe. Zaciera się w ten sposób punkt widzenia ogólnopaństwowy. Tu jednak ratowała Anglię stale ta okoliczność, że klasy społeczne, mające tam głos, stały zawsze na wysokości wyrobienia politycznego i posiadały szersze horyzonty, obejmujące całość życia państwowego. Jeśli idzie o lotnictwo, to w okresie przedwojennym miało ono za mało czasu na wniknięcie do wszystkich komórek życia państwowego Anglii. Dopiero wojna i podpatrywanie obcego doświadczenia, tj. francuskiej organizacji lotnictwa, walczącego na froncie wspólnie z lotnictwem angielskim, oraz słabej organizacji tyłów, a tym samym zaopatrzenia lotnictwa frontowego — dały te potężne argumenty mężom stanu, przedstawicielom armii oraz społeczeństwa w Anglii do żądań na temat organizacji naczelnej władzy lotnictwa. Dlatego też można powiedzieć, że wojna szybko urobiła opinię społeczeństwa i przygotowała grunt dla ustawodawczej strony aktu prawno-administracyjnego. Wiemy, że ustawodawstwo administracyjne w Anglii składa się z licznych billów, regulujących sprawy na pewnych terytoriach lub w pewnych dziedzinach. Te bille wytworzyły specjalne przywiązanie do istniejących urządzeń, uważanych za tradycyjną właściwość, wobec której nie okazuje się zbytniej odwagi do reorganizacji. Gdyby nie wojna i gdyby nie zbyt jaskrawe różnice między postulatami armii lądowej a wszechwładnej admiralicji, może by ten „consolidation act" dla lotnictwa angielskiego nie był tak szybko doszedł do skutku. Przeprowadza się więc bocznymi drogami reorganizację, przygo-

towując materiał do wprowadzenia nowych władz przez obcięcie dawnym kompetencyj. Gdy naczelne władze wojskowe, tak wojsk lądowych jak i marynarki, precyzowały sposoby użycia lotnictwa dla celów wojny, wyrobił się zgodnie wtedy już pogląd na pewne zagadnienia dotyczące lotnictwa. Pierwszym aktem, a zarazem wstępem do wspomnianego obcinania kompetencyj dawnym władzom (wojskowym), było utworzenie w r. 1912 w Anglii „Royal Flying Corps", czyli stworzenie z lotnictwa odrębnego, specjalnego rodzaju broni, jak piechota, kawaleria, artyleria itd. Jednak organizacja ta nie była jeszcze dostatecznie ustalona i lotnictwo angielskie musiało dość długo czekać, zanim nastąpiły racjonalne zmiany. Okres, poprzedzający ten ostateczny fakt stworzenia prawdziwej samodzielności lotnictwa, zaznacza się wybitną rywalizacją pomiędzy marynarką a ministerstwem wojny, czyli między władzami wojskowymi morskimi a lądowymi. W trakcie tej rywalizacji rodzą się stale myśli o konieczności wyodrębienia lotnictwa. W lipcu r. 1915, czyli w czasie wojny, Winston Churchill przedłożył premierowi projekt reorganizacji lotnictwa wojskowego, gabinet jednak odłożył tę sprawę. Stanowisko Churchilla dyktowane było porządkami w lotnictwie wojskowym. Dnia 16 lutego r. 1916 minister spraw wewnętrznych Johnson Hicks domagał się w Izbie Gmin utworzenia ministerstwa lotnictwa. To samo powtórzył lord Montague w Izbie Lordów. Rezultatem tego było stworzenie komisji lotniczej z lordem Derby na czele. Komisja ta miała za zadanie ułożenie współpracy marynarki i wojsk lądowych w odniesieniu do lotnictwa. Dnia 12 kwietnia r. 1916 podał się lord Derby do dymisji z po-

wodu niemożności przeprowadzenia zamierzonego planu. 17 maja r. 1916 utworzono nową komisję, pod nazwą Biura Lotnictwa, z lordem Curzonem na czele. Lecz i lord Curzon, który z początkiem r. 1917 tworzy komisję już z prawami ministerstwa, nie zdołał wówczas przeprowadzić swoich planów. W tym czasie przychodzi jeszcze ciągle do silnych starć ze względu na konieczność centralizacji zagadnień lotniczych i z każdym dniem rosnących wymagań, dotyczących polityki lotniczej. Najsilniej występuje przeciw usamodzielnieniu się lotnictwa admiralicja w osobie lorda Balfoura. Następuje zmiana na stanowisku kierownika tej komisji i zostaje nim lord Cowdray. Jednakże, jak w chwili, gdy jeszcze tworzono nowe biuro pod kierownictwem Curzona, a w Izbie Gmin Johnson Hicks wołał o ministerstwo lotnictwa, admiralicja sprzeciwiała się wysiłkom rządu idącym w kierunku usamodzielnienia lotnictwa i pierwszy lord admiralicji Balfour nie mógł się zgodzić z lordem Curzonem na temat wyodrębnienia personelu lotniczego spod opieki marynarki, tak też biuro lorda Cowdraya, aczkolwiek posiadało dość szerokie kompetencje, równające się ministerstwu, załatwia faktycznie tylko agendy przemysłowe i zaopatrzeniowe lotnictwa, czyli podobne jest to biuro do istniejącego wtedy we Francji podsekretariatu stanu przemysłu lotniczego. Inne dziedziny pozostają w dawnych resortach (ministerstwo wojny i min. marynarki), a przede wszystkim pod względem personalnym korpus lotniczy pozostał w zależności od marynarki i wojska lądowego. Wreszcie 16 listopada r. 1917 parlament (Izba Gmin) uchwala ustawę o utworzeniu ministerstwa lotnictwa; 27 listopada przyjmuje tę ustawę Izba Lordów,

a 28 listopada tegoż roku sankcjonuje ją król. Powstało więc w Anglii od 2 lutego r. 1918 ministerstwo lotnictwa.

Od tej chwili personel i materiał podlegają bezpośrednio ministrowi lotnictwa. On przydziela dla celów taktycznych, według swego uznania i w porozumieniu z marynarką i wojskiem lądowym, podległe sobie jednostki lotnicze. W okresie wojny ministerstwo to miało znaczenie tylko dla lotnictwa wojskowego. Dlatego też zakres jego działania dostosowany został do potrzeb militarnych. Minister lotnictwa nazywał się najpierw „państwowym sekretarzem stanu dla spraw królewskich sił lotniczych". Od r. 1919, z chwilą zakończenia wojny, nabiera jednak to ministerstwo znaczenia ogólnego i tytuł ministra brzmi: „Państwowy sekretarz stanu lotnictwa". Kompetencje jego zostają rozszerzone znów przez podporządkowanie mu w chwili podpisania traktatu pokojowego całokształtu spraw dotyczących lotnictwa cywilnego.

Dzisiejsza organizacja ministerstwa lotnictwa (Air Ministry) jest podobna do organizacji ministerstwa wojny. Sekretarz stanu lotnictwa (minister) nie jest decydującym czynnikiem w swoim ministerstwie. Organizacja ta zbudowana jest na zasadzie angielskiej: „minister in council", tzn. że minister ma dodaną radę, składającą się z pięciu członków, a to: podsekretarza stanu lotnictwa, szefa sztabu generalnego lotnictwa, szefa gabinetu ministra, szefa wydziału personalnego i szefa wydziału zaopatrzenia i zakupów. Wewnętrzna organizacja angielskiego ministerstwa lotnictwa wyraża się więc w sposób następujący: w jego skład wchodzi pięć departamentów: 1. Departament Sekretarza Stanu, 2. Departament Szefa Sztabu

Generalnego, 3. Departament Personalny, 4. Departament Zaopatrzenia i Służby technicznej, 5. Dyrekcja lotnictwa cywilnego. Jak widać z tego zestawienia, cztery departamenty, ściślej biorąc, są departamentami pracującymi dla lotnictwa wojskowego lub jego potrzeb. Dyrekcja lotnictwa cywilnego jest komórką, której podlega lotnictwo handlowe, komunikacyjne i sportowo-turystyczne. Dział sportowo-turystyczny cieszył się w pewnym okresie czasu (1924—30) specjalną opieką i pomocą władz ministerialnych, toteż przemysł lotniczy stale potrafił nadążyć jego wymaganiom. Stał się on więc niedoścignionym wzorem dla wielu państw pod względem znakomitego ujęcia zagadnień lotnictwa sportowo-turystycznego. Lotnictwo wojskowe posiada swój specjalny korpus lotniczy o odpowiednich stopniach, od marszałka lotnictwa w lotnictwie lądowym i admirała w lotnictwie morskim do pilotów, z odrębnym aparatem administracyjnym i technicznym, tak służby cywilnej, jak i wojskowej. Przy tym zauważyć należy, że lotnictwo angielskie budowane było według hierarchii wojskowej. Gdy w r. 1918 zarządzono nadzór ministerstwa lotnictwa nad lotnictwem cywilnym, stworzono odrębną hierarchię władz. Powołano do tego celu tzw. generalnego kontrolera, który zasiadał w radzie ministerialnej, co następnie uległo zmianie: od r. 1922 pełni funkcję naczelnego zwierzchnika lotnictwa cywilnego dyrektor lotnictwa cywilnego, który nie posiada już tej ministerialnej godności i nie zasiada w radzie. Rząd angielski nie stara się rządzić bezapelacyjnie w lotnictwie cywilnym, a stojąc na uboczu pomaga subwencjami. Jest on kontrolerem konstrukcyj lotniczych, wydaje wszelkie zaświadczenia odnośnie zdatności per-

sonelu i materiału itp.; kieruje przy tym całokształtem spraw lotniczych, a przede wszystkim przemysłem lotniczym. Rząd nadto uczestniczy w „Imperial Airways" subwencjami. Spółka ta otrzymała subwencję przekraczającą 2.700.000 funtów na okres 12 lat za usługi na poczet państwa (1922—1934).

Przyglądając się dziś gotowej już pod każdym względem i posiadającej wysokie doświadczenie władzy lotniczej angielskiej, musimy uzmysłowić sobie, że tworzyła się ona w okresie wojny i maximum wysiłku dla obrony państwa. Charakter militarny ministerstwa utrzymał się do dnia dzisiejszego, a da się on stale określić hasłem: „Obrona państwa". Zapewnienie supremacji Anglii przy pomocy lotnictwa, to najgłówniejszy cel i zadanie ministerstwa lotnictwa. Ta dziś zharmonizowana władza przeżywała jednak swoje ciężkie okresy, bo z początku kierownictwo wojska lądowego i admiralicja sił morskich Anglii nie mogły pogodzić się z myślą oddania odrębnemu ministerstwu lotnictwa spraw, związanych z lotnictwem lądowym lub morskim.

Jednak z biegiem czasu nastąpiło zrozumienie, a dzięki rozwadze i taktowi doprowadzono sprawy ministerstwa lotnictwa angielskiego do wysokiego poziomu. Potęga więc lotnicza Anglii opiera się na pierwszorzędnej organizacji naczelnej władzy (Air Ministry), skupiającej w swych dłoniach całokształt zagadnień dotyczących lotnictwa. Ministrowi lotnictwa podlega lotnictwo wojskowe i cywilne, a przeto wykonuje on najważniejsze trzy państwowe zadania, mianowicie: obronę kraju macierzystego, obronę innych części państwa i zabezpieczenie lotniczych dróg wodnych między poszczególnymi

krajami imperium. Zadania te nie są spełniane tylko przez siły powietrzne („Royal Air Force"), lecz przez całe lotnictwo, kierowane wprawną ręką ministra lotnictwa.

Dziś, gdy Anglia od wielkiego programu morskiego przeszła do wielkiego programu lotniczego i gdy b. książę Walii, późniejszy król Edward VIII, sam latał dla podniesienia prestige'u narodowej siły, jaką stało się lotnictwo i za jaką się je uznaje w Anglii — wysuwa się na pierwszy plan konieczność organizacji władz naczelnych lotniczych wzorem Anglii u tych państw, które takich władz nie posiadają. Potężne wyniki rozwoju lotnictwa i jego przemysłu zawdzięcza się w Anglii właśnie tej należytej organizacji. Czyż nie jest to dowodem, że taka jedna władza dla wszystkich spraw lotniczych jest konieczna?

Anglia, państwo konserwatywne, w którym reformy nie są dokonywane sposobem rewolucyjnym, uznała konieczność zgodnego z wymaganiami postępu ujęcia zagadnień lotniczych, gdy tymczasem w innych państwach lotnictwo przeżywało i przeżywa zbyt długie okresy tworzenia się i dojrzewania idei centralizacji władz naczelnych lotnictwa.

Naszkicowawszy w krótkim obrazie rozwój i ustrój władz lotniczych Anglii, wypełniłem najważniejszą kartę w dziale nowoczesnej organizacji lotnictwa, która nie może obecnie podlegać dyskusji, jak to wywnioskować można z doświadczeń angielskich i oficjalnej angielskiej opinii.

Italia

Drugim państwem pod względem kolejności powstania i organizacji naczelnych władz lotniczych jest Italia. Omawianie jednak dzisiejszego stanu tej sprawy w tym kraju będzie za mało obrazowe, jeśli nie naszkicuje się tego, czego dla potęgi Italii w dziedzinie lotnictwa dokonał Mussolini, którego pociągnięcia w tym względzie musi się nazwać raczej rewolucyjnymi niż ewolucyjnymi, nie ze względu na ich skutek, lecz na ich przeprowadzenie.

W okresie przedwojennym niezbyt dużo zrobiono w dziedzinie organizacji lotnictwa włoskiego, nawet w dziale lotnictwa wojskowego. Poza kongresem w Weronie (1910), normującym prawo lotnicze, kilkoma projektami ustawy lotniczej oraz wydaniem dekretu z dn. 22 września r. 1914, regulującego żeglugę powietrzną w dziale prawnym i administracyjno-organizacyjnym, nie znajdujemy poważniejszych dowodów pracy. Dopiero po rozpoczęciu wojny światowej w r. 1914 i pierwszych próbach użycia lotnictwa wojskowego na wszystkich ówczesnych frontach zwrócono baczniejszą uwagę na podniesienie wartości lotnictwa wojskowego. W chwili zaś czynnego wystąpienia Italii w r. 1915 powiększono oddziały lotnicze oraz zapewniono sobie ze strony ententy, przede wszystkim Anglii, stałą pomoc lotniczą na froncie włosko-austriackim. Sporadyczne wypady lotnicze w głąb Austrii (np. w r. 1918 lot na Wiedeń) i stała inwigilacja wybrzeża austriackiego nad Morzem Adriatyckim są dowodem bohaterskich wysiłków włoskich lotników. Z zakończeniem zwycięskiej wojny w ręce Italii wpadły materiały lotnicze Austrii, lecz nie przyniosły one spodzie-

wanych korzyści wobec dezorganizacji i anarchii, która zapanowała po wojnie w Italii. W latach 1919—1922 była ona państwem komunizującym. Już więc w chwili przeprowadzania demobilizacji postąpiono z lotnictwem jak z oddziałami innych rodzajów broni, redukując je do minimum, wskutek czego lotnictwo wojskowe pozostało w tak nikłych ramach, że wprost pozbawione ono było możności zaopiekowania się materiałem, nagromadzonym podczas wojny i zdobytym na Austrii.

Nic więc dziwnego, że prawdziwy chaos panował w lotnictwie do chwili objęcia steru rządów przez Benito Mussoliniego. Człowiek ten stworzył program w tej dziedzinie i dziś Italia jest faktycznie jedną z pierwszych potęg lotniczych nie tylko Europy, ale także świata. Wytyczne zaś owego programu obejmują w pierwszym rzędzie organizację naczelnych władz lotniczych. Gdy Mussolini przystąpił de realizacji swoich zamierzeń, powstało przed nim pytanie: jak powinno państwo traktować lotnictwo w przewidywaniu jego przyszłego rozwoju. Jako były kombatant z czasów wojny i dobry znawca nastrojów wojny potrafił on pogląd na lotnictwo ukształtować przede wszystkim z punktu widzenia obrony i potęgi państwa. Zdawał sobie nade wszystko sprawę z tego, że modna w okresie powojennym idea światowego rozbrojenia i logiczne wiązanie tej idei z demagogią często stają się najzagorzalszymi wrogami państw. Potraktował więc problem lotnictwa z punktu widzenia potrzeb militarnych państwa. Zdecydował, że lotnictwo, to nie broń pomocnicza w wojnie, ale główny element siły zbrojnej państwa, a zatem taki sam główny rodzaj broni, jak inne, które znała dotychczasowa taktyka. Rozumiejąc zaś zna-

czenie dobrze postawionej armii lotniczej, stworzył odrębną administrację dla lotnictwa i uniezależnił lotnictwo wojskowe od armii lądowej i marynarki. Uznając trzy rodzaje wojny: na lądzie, morzu i w powietrzu, uznał dla Italii za konieczne stworzenie potęgi powietrznej. Gdy świat patrzył z niedowierzaniem na poczynania angielskie w zakresie organizacji osobnego ministerstwa lotnictwa, Mussolini wystąpił z rewelacyjnym postanowieniem wyodrębnienia lotnictwa i przejścia na organizację samodzielną. Nie omylił się odnowiciel potęgi Italii. Nie zastał on prawie lotnictwa, lecz stworzył w Italii potęgę powietrzną.

Organizacyjnie tworzy Mussolini, dla odseparowania wszelkich sporów i rywalizacji władz państwowych o lotnictwo, specjalny komisariat dla lotnictwa już w r. 1923. Dla podniesienia autorytetu tego organu pozostaje on na stanowisku jego kierownika przez cały czas istnienia komisariatu, tj. przez 30 miesięcy. Dnia 30 sierpnia r. 1925 przekształca dotychczasową organizację na ministerstwo z dniem 2 września r. 1925 i sam zatrzymuje nadal stanowisko kierownicze już jako minister, na technicznego zaś doradcę, zastępcę swego i faktycznego kierownika powołuje gen. Italo Balbo w charakterze podsekretarza stanu; w r. 1933 odszedł on z ministerstwa lotnictwa, a po nim wyznaczony został generał Valle.

Organizacja ministerstwa, przypadająca na lata 1925, 1927 i 1932, skupia się w siedmiu dyrekcjach (departamentach) oraz specjalnych biurach. W skład ministerstwa wchodzą: gabinet ministra, sekretariat osobisty podsekretarza stanu, wydział ustaw i dekretów, inspekcja komisariatu wojskowego; dalej: 1. generalna dyrekcja tech-

niczno-lotnicza (studia i doświadczenia), 2. generalna dyrekcja personalna i szkół, 3. generalna dyrekcja ogólna i personelu cywilnego — tej dyrekcji podlega komunikacja lotnicza (tj. w części pod względem personelu i budżetu), 4. generalna dyrekcja materiałów, służby lotniczej i portów lotniczych, 5. dyrekcja intendentury wojsk lotniczych, 6. biuro służby zdrowia, 7. dyrekcja meteorologiczna; nadto biuro lotnictwa cywilnego i komunikacji lotniczej; podlegają mu sprawy komunikacyjne pod względem technicznym i eksploatacyjnym. Uzupełnieniem ministerstwa lotnictwa jest sztab generalny królewskiego lotnictwa, posiadający dwa oddziały:

I oddział posiada wydziały: operacyjny i wywiadowczo-informacyjny (temu podlegają wszyscy attachés lotnictwa przy poselstwach Italii za granicą);

II oddział skupia zagadnienia lotniczo-mobilizacyjne.

Prócz tego istnieją różne specjalne organa i komisje, usprawniające należyty tok pracy ministerstwa. Jak widać z samej organizacji, administracja lotnictwa nosi na sobie wybitnie militarny charakter, co wyraża się przede wszystkim w personelu lotniczym, który w większości składa się z dawniejszych oficerów wojsk lądowych i marynarki, przeszkolonych w lotnictwie. Ten skład korpusu uzupełnia się oficerami ze szkół oficerskich lotniczych. Dla celów uzupełniających Italia właśnie jako pierwsze państwo stworzyła szkołę lotniczą na wyższym poziomie, tzw. akademię lotniczą w Caserta (otwarta w r. 1924). W ogólności personel lotniczy, tworzący specjalny korpus, posiada swoją odrębność tak w zakresie umundurowania, jak specjalnego uposażenia, ubezpieczenia (fun-

dusz lotniczy ubezpieczeniowy) oraz zaopatrzenia na wypadek śmierci i kalectwa.

Administracja lotnictwa wojskowego skupia się w okręgach lotniczych, spełniających równocześnie zadania pomocnicze w organizacji sportu lotniczego, przysposobienia rezerw lotniczych, a nawet przemysłu. Takie okręgi stanowią: Milano, Bologna i Roma; dołączono do nich w ostatnich czasach jeszcze czwarty okręg na Sycylii. Dowódca okręgu lotniczego prowadzi także pewne agendy lotnictwa cywilnego przez specjalnego referenta.

Jak usiłowałem wykazać, naród włoski zrozumiał pod rozkazami faszystowskiego wodza, — czego dowodem jest organizacja lotnictwa, — że lotnictwo nie może być uważane za broń pomocniczą w czasie wojny, ale powinno zająć stanowisko główne, tj. równorzędne z armią lądową i morską. Dlatego słusznie dziś powiada się powszechnie: Italia ma zapewnioną potęgę na lądzie, morzu i w powietrzu. Faszyzm, który wskrzesił ideę rzymskiej potęgi, wysunął lotnictwo na czoło zagadnień dzisiejszej Italii.

Francja

Rozpatrywanie zagadnień prawno-administracyjnych i organizacji naczelnych władz lotniczych zacząłem od dwóch najstarszych ministerstw lotnictwa nie tylko jako wzorów form organizacyjnych, lecz także i sposobów ich przeprowadzenia. W dalszym ciągu przystępuję do omówienia trzeciego typu organizacyjnego. Czynię to jednak z następującą uwagą wstępną: omawiać francuską organizację prawno-administracyjną znaczy mówić o najstar-

szym systemie, służącym licznym państwom za przykład. Faktycznie stamtąd wychodzą wszelkie poczynania organizacyjne lotnictwa. Stamtąd wyszła w ogóle idea lotu oraz tam dokonano pierwszego lotu. Francja była i jest krajem, gdzie ta idea powstała, rozwijała się i mężniała. Wysoka wartość pracy na polu lotnictwa, którą Francja wykonała, pozostaje w związku z tym, że Paryż przez długie lata był stolicą lotniczą świata. Jeszcze dziś szereg międzynarodowych instytucyj lotniczych posiada swe siedziby w Paryżu. Działo i dzieje się to dlatego, że zasługi narodu francuskiego dla idei lotnictwa i rozwoju zagadnień lotniczych były i są zawsze olbrzymie. Pracę tę Francja rozpoczęła bardzo dawno, bo istniała ona już w chwili udania się pierwszego lotu na balonie w XVIII wieku, za pierwszy zaś krok na polu organizacyjnym w tej dziedzinie należy uważać Pierwszy Międzynarodowy Kongres Aeronautyczny, zorganizowany podczas Międzynarodowej Wystawy w Paryżu w r. 1889, na której był wówczas dość pokaźny dział aeronautyczny, wystawiony po raz pierwszy w świecie. Po kilku latach, gdy zaczęto organizować różne loty, a nawet konkursy, wysuwa się projekt powołania do życia organizacji, obejmującej całokształt tego problemu. Tak powstaje myśl stworzenia organizacji społecznej dla rozwoju idei lotniczej. Staje się nią Aeroclub de France, założony 20 października r. 1898. W kilka lat później tenże aeroklub, po pchnięciu spraw lotniczych we Francji na właściwe tory, daje impuls do powołania międzynarodowej organizacji lotniczej, którą staje się Fédération Aéronautique International (F. A. I.), założona w dniu 12 października r. 1905 w Paryżu. Zagadnienie lotnictwa, traktowane poważnie we Francji z punktu

widzenia technicznego przez całe szeregi osób, nie znalazło jednak do wybuchu wojny faktycznego i urzędowego ujęcia z punktu widzenia prawno-administracyjnego w jakiejś organizacji władzy administracyjnej. Jedynym ministerstwem, zajmującym się lotnictwem, było ministerstwo wojny, które po próbach (wstępem jest wojna r. 1870—71), poczynionych na manewrach we wschodniej Francji w r. 1912 oraz w wojnie na Bałkanach, zaczęło myśleć o organizacji lotnictwa wojskowego. Nie była to też organizacja samodzielna, wyodrębniająca lotnictwo wojskowe w specjalny korpus, jak to miało miejsce w Anglii od r. 1912. Wszystko jednak, co zrobiono przed wojną we Francji w dziale organizacyjnym lotnictwa, poza wysokim poziomem organizacji sportowej, nie było zbyt wielkim sukcesem. Pierwszy ten okres przedwojenny, który zacząć należy od wystąpień majora Clément Adera w r. 1896, zakończył się przygotowaniem pewnych elementów na przyszłość. Major Ader w swoim memoriale, złożonym wówczas (1898), ujął projekt organizacji wojskowej, która jednak nigdy nie została wprowadzona w życie. Drugi okres zaczyna się wybuchem wojny i zorientowaniem się w praktycznym znaczeniu lotnictwa w walce. Porucznik Wateau, uznany za wielkiego obrońcę Paryża w r. 1914 przez swój meldunek lotniczy o marszu na Paryż korpusu kawalerii gen. von Klucka, zdecydował o znaczeniu lotnictwa dla celów armii walczącej. Ciężkie były chwile lotnictwa francuskiego w czasie wojny, co widoczne jest także z całej literatury francuskiej, omawiającej pracę lotnictwa w tym czasie. Wymieniam parę najpoważniejszych prac, poruszających również stronę organizacyjną i jej błędy. Są to:

„Mobilisation industrielle“ [1] pułkownika Reboula, najpoważniejszego znawcy wywiadu francuskiego z czasów wojny światowej oraz organizacji przemysłu wojennego, i praca Georges Huismana, b. szefa gabinetu francuskiego ministerstwa przemysłu i handlu, pt. „Dans les coulisses de l'aviation“ [2]. Znamienne są również głosy wybitnych mężów stanu i polityków francuskich, wołających o organizację naczelnych władz lotniczych, a mówiących o systemie ich organizacji w czasie wojny. Wymienię tu następujących: min. Laurent Eynac (kilkakrotny minister lotnictwa, przemysłu i handlu), generał Barrès, kapitan Fonck (deputowany po wojnie, największy as lotnictwa z czasów wojny, 76-cio krotny zwycięzca w walkach powietrznych), generał Hirschauer (szef lotnictwa cywilnego min. lotn.), deputowany Guy de Montjou i inni. Pułkownik Reboul [3] tak omawia sytuację na początku wojny:

„Przed wojną byliśmy we Francji przekonani, że jesteśmy niepokonanymi mistrzami powietrznymi. Czyż kraj nasz nie był miejscem pierwszych lotów? Czyż piloci nasi nie zdobywali nagród na wszelkich konkursach i raidach międzynarodowych? Upojeni świadomością naszej wyższości, nie chcieliśmy widzieć tego, co się dzieje za granicą, w szczególności zaś po tamtej stronie Renu.

„Niemcy dość późno dorobili się lotnictwa, lecz szyb-

---

[1] Tłumaczenie dokonane przez por. Hirschbandta pt. Mobilizacja przemysłu, nakładem „Przeglądu Artyleryjskiego“. Warszawa 1930.

[2] Pracę Georges Huismana przetłumaczono w r. 1928 i wydano nakładem Komitetu wojewódzkiego LOPP w Poznaniu.

[3] W pracy swej, rozdział VI: Sprzęt lotniczy, A. Potrzeby.

ko zrozumieli jego doniosłość i przewidując rolę, jaką odegra ono na polach walki, zabrali się gorliwie do systematycznej pracy. Już w r. 1913 ich lotnictwo rywalizuje z naszym.

„Na długo przed wojną autor niniejszej książki jako jeden z pierwszych zwracał uwagę na łamach „L'Aérophile" na tę okoliczność. Nie chciano mu wówczas wierzyć, powołując się na rozwój naszego przemysłu lotniczego, któremu nie mógł dorównać żaden kraj. Czyż nie eksportowaliśmy w r. 1913 na sumę jedenastu milionów franków, czy Anglia, Niemcy, Włochy nie robiły u nas zakupów, przy czym na ogólną ilość 286 sprzedanych samolotów Niemcy zakupiły 60? Twierdzono, iż Niemcy nie zrobiłyby tego nigdy, gdyby miały własny przemysł. Wobec takiego argumentu upadła wszelka dyskusja. Lecz przy pierwszych spotkaniach już przekonaliśmy się niestety, iż byliśmy zbyt pewni siebie".

To, co podał w tych słowach Reboul, zdaje się, nie było przesadzone, bo drugi wymieniony znawca, Huisman, tak pisze: „W sierpniu r. 1914 dowództwo armii traktowało lotnictwo jako sport, nie zaś jako broń. Szef był saperem, a większość jego współpracowników artylerzystami, którzy przesadzali znaczenie nowo zmontowanych sterowców dla operacyj wojennych. Kilku oficerów sztabu, którzy latali na manewrach w charakterze obserwatorów, postanowiło rozprószyć istniejące przeciw lotnictwu uprzedzenie, ale im, maluczkim porucznikom i kapitanom, nie udało się zmienić opinii pułkowników i generałów. Wypadło też tak, że od dnia 25 sierpnia r. 1914 sytuacja armii była zanadto poważna, by można było zajmować się na froncie organizacją nowej broni,

a 27 znajdujących się już w polu eskadr nie miało prawie żadnej wartości bojowej".

W innym miejscu dodaje: „W sierpniu r. 1914 lotnictwo podporządkowane kierownictwu młodemu i niezrównoważonemu, jako broń zupełnie nowa ze swym materiałem, nową taktyką, nauką i niezorganizowanym zaopatrzeniem, musiało torować sobie drogę na ziemi i w przestworzach. Przypominało ono potwornego ptaka o dwóch głowach, gdyż opiekowały się nim dwa odrębne dowództwa, przepełnione oficerami wszystkich rodzajów broni, brakło tam tylko lotników. Większość braków, na które cierpiało lotnictwo, pochodziła od tego sankcjonowanego dualizmu. Tym zasadom dwoistości w kierowaniu lotnictwem na froncie i tyłach zawdzięczaliśmy wahania i powstałe anomalie, które trzeba było za wszelką cenę usunąć. Walczyć trzeba było z brakiem przemysłu lotniczego oraz z brakiem techników i mechaników, niewystarczalnością uzbrojenia, różnorodnością typów płatowców.

„Gdyby pożądana jedność w kierownictwie była wprowadzona w sierpniu r. 1914, odzyskalibyśmy dzięki waleczności pilotów i obserwatorów przewagę powietrzną jeszcze przed jedenastym października r. 1914.

„Muszę tu zaznaczyć, że tylko zalety osobiste dowódców i podwładnych pozwoliły nam ją utrzymywać. Osiągnięte rezultaty, z których lotnictwo, zwłaszcza lotnictwo frontowe, może być dumne, podkreślają jego nadzwyczajną żywotność; również świadczy o tym fakt, że w sierpniu r. 1914 oparło się ono wszystkim nieudolnym eksperymentom niefachowych i sceptycznych urzędników, otaczających jego kolebkę".

Tak przedstawiały się sprawy lotnictwa francuskiego, na którego czoło w r. 1914 wysuwano ciągle nowych ludzi, do którego stosowano coraz to nowy sposób organizacji. Pomijano nieraz ustalone zasady na froncie, że na kierowników lotnictwa potrzebni są fachowcy, a do wydajnej pracy — samodzielność lotnictwa. Stwierdził to Huisman takimi słowami: „We wrześniu r. 1914 Joffre i jego współpracownicy doszli do przekonania, że dla rozwoju lotnictwa niezbędny jest przede wszystkim jeden warunek — autonomia". Wyodrębnia wtedy generał Joffre lotnictwo i na czele oddziałów frontowych, w tzw. kierownictwie lotnictwa wojennego, stawia majora Barrèsa. Jednak sprawy tyłów, szczególnie zaopatrzenia, rozdrobniono w min. wojny. W r. 1915 rząd i parlament przychodzi do zrozumienia potrzeb lotnictwa i stwierdza, że musi nastąpić zmiana, koordynująca front i tyły. Ówczesny minister wojny Millerand (wrzesień 1915) wysuwał jako kandydata na podsekretarza stanu aeronautyki P. E. Flandina, zaś Poincaré osobę Réné Besnard (b. ministra pracy). Utrzymał się Besnard, przyjęty przez parlament; dostosował on całe lotnictwo do potrzeb frontu. Musiał jednak ustąpić na skutek zarzutów prasy, będącej na usługach bogatych przedsiębiorców lotniczych (zatarg z fabryką Salmson), niezadowolonych z reform w zakresie zaopatrzenia lotnictwa. Na jego miejsce wprowadzono (luty 1916) pułk. artylerii Régnier. Ten, jako niefachowiec i nie wyczuwający istoty pracy lotniczej na froncie, stał się zgubnym narzędziem ówczesnej polityki lotniczej, a tym samym doprowadził do poderwania autonomii lotnictwa i poważnego zachwiania zrębów jego organizacji. Braki w zaopatrzeniu, które lotnic-

two wówczas odczuwa, równoważyć musi bohaterstwo jego personelu. I następuje nowa zmiana. Szefem głównego dowództwa aeronautyki zostaje w r. 1917 (styczeń) generał Guillemin, „słaby chirurg", choć „choroba, na którą cierpiało lotnictwo, była zbyt groźna, by można było czekać, aż chirurg nauczy się władać instrumentami" [1]. Po nim (od 20 marca — 12 października r. 1917) w niedługim czasie przychodzi Daniel Vincent, znów na podsekretarza stanu aeronautyki. Mimo zdolności, fachowości [2] oraz prac wykonanych na tym stanowisku, musiał i on ustąpić jak gdyby pod wpływem jakiegoś złego ducha, pętającego się w organizacji tyłów lotnictwa, przemysłu lotniczego i ministerstwa wojny. Ten człowiek, posiadający doświadczenie frontowe, zwrócił uwagę na anormalność dualizmu w pracach lotnictwa lądowego i morskiego. Rzuciło się mu wtedy jasno w oczy prowadzenie służby zaopatrzenia i przez marynarkę i przez podsekretariat stanu aeronautyki. Jednak marynarka nie zrezygnowała, jak po wojnie długo nie zechcą zrezygnować inni władcy polityki lotniczej, robionej przez kilka resortów. Po tym zdolnym i dzielnym pracowniku przychodzi na stanowisko podsekretarza stanu aeronautyki dotychczasowy podsekretarz stanu marynarki L. Dumesnil. Z chwilą przystąpienia Stanów Zjednoczonych do obozu walczącego przeciw Niemcom nie zmieniły się wybitnie stosunki w lotnictwie francuskim, którego wy-

[1] Huisman w „Dans les coulisses de l'aviation".

[2] Deputowany do parlamentu, w czasie wojny oficer-obserwator jednej z eskadr frontowych, współpracownik w komisji aeronautycznej parlamentu z deputowanym L. Eynac'em, przyszłym ministrem lotnictwa.

twórnie musiały wzmóc swój wysiłek, by dać sprzęt i Amerykanom. Na czele wspólnego dowództwa lotniczego postawiono w r. 1918 płk. Dho.

Po zakończeniu wojennego okresu historii lotnictwa francuskiego, zdumiewającego odwagą i poświęceniem bohaterskich wysiłków frontowych, podjęto analizę systemu organizacyjnego tej broni.

„Słabość swoją — powiada Huisman — zawdzięczało lotnictwo dualizmowi kierownictwa, nieudolnej organizacji służby tyłów, brakowi autonomii w stosunku do departamentów ministerstwa wojny i kierownictwa wojennego.

„Do 11 listopada r. 1918 zmaganie się odważnych pilotów i obserwatorów na froncie nie ustało ani na chwilę, lecz do tejże daty, mimo nie słabnących wysiłków najlepszych swych dowódców, nie mogło lotnictwo pozbyć się raz na zawsze swych wad organizacyjnych i najboleśniejszych".

W czasie całej wojny organizowano we Francji różne instytucje dla przemysłu i zaopatrzenia lotnictwa, które jednak stale zawodziły, a co było tego powodem, niech na to odpowie autor, wytykający śmiało błędy popełnione (Huisman):

„Brakowało tam jednej władzy, jednej silnej ręki i, jak widzieliśmy, rywalizacja frontu i tyłów aż do końca była przyczyną całego zła lub co najmniej jego większej części.

„Kwestię tę można było rozwiązać postawiwszy na czele lotnictwa ministra jako absolutnego władcę frontu i tyłów, przykomenderowawszy mu do pomocy adiutanta-fachowca wojskowego; lub też wyznaczywszy mu na to

miejsce jednego z najstarszych dowódców lotnictwa, któremu by pomagał w pracy wybrany fachowiec, znawca spraw organizacji przemysłu.

„Jak jedno tak i drugie rozwiązanie byłoby skuteczne; tylko trzeba było na jedno z nich się zdecydować. Lecz, niestety, sprawę tę zbagatelizowano. Wobec tego nie można zarzucać bezpośrednim kierownikom lotnictwa, iż nie mogli osiągnąć upragnionej w tej broni solidarności. Wojskowi czy cywilni, pułkownicy czy podsekretarze stanu, na swych stanowiskach zawsze byli uzależnieni ściśle od przewodniczącego rady wojennej, ministrów lub głównodowodzących.

„Dlaczegóż na naradach rządu, na posiedzeniach rady wojennej nie powzięto nigdy stanowczej decyzji o uniezależnieniu lotnictwa i nadaniu mu autonomii? Przecież wszyscy ci, dla których ta sprawa i jej znaczenie było łatwe do zrozumienia i bliskie, uporczywie upominali się o to! Czyż ci, w których rękach znajdowała się najwyższa władza, nie czuli się zobowiązani zrobić to ustępstwo, chociażby w interesie ogółu, jeżeli zapominali o bohaterskich wysiłkach pilotów i obserwatorów, bez szemrania ginących na froncie?

„Brak jedności, tak w kierownictwie frontowym, jak i na tyłach, sprawił, że mimo wybitnych zdolności pracowników frontu i dobrej woli tyłów nie osiągnięto nigdy trwałego tryumfu.

„Te same przyczyny naraziły lotnictwo na szereg ciężkich kryzysów, rzuciły go na brzeg przepaści i o mało nie pogrążyły w otchłani dezorganizacji i biurokratyzmu.

„I dużo krwi ofiarnej przelano, dużo wysiłków zużyto na marne. Tym smutniejsze wydaje się to wszystko, że

tak na scenie, jak i za kulisami mieliśmy ludzi bardzo dzielnych".

W porównaniu z angielskim systemem organizacyjnym, który wyniósł z wojny doskonałą formę swojej naczelnej władzy lotniczej, jakże nikłe są wyniki tych bohaterskich zmagań lotników francuskich. Bo „stronnictwa polityczne" — mówi na zakończenie swej pracy Huisman — „intrygi zakulisowe, tarcia w przemyśle, wszystko to mogło stworzyć taką sytuację, iż najdrobniejsze niepowodzenie na froncie byłoby dla nas w skutkach swych nieobliczalne; chwilowe niedomagania mogłyby przejść w nieuleczalną chorobę, a drobne porażki zakończyć się olbrzymią klęską. Jednym słowem, lotnictwo francuskie od r. 1915—1918 dało Francji takich ludzi jak Guynemer i Fonck, lecz niestety nie wysunęło na czoło tej broni swego Lazare Carnota.

„I dopiero wypadki r. 1918 u sprzymierzonych zmusiły nas do ustalenia jedności w dowództwie aeronautycznym.

„Lecz już w czerwcu r. 1921 znów popełniamy ten sam fatalny błąd r. 1915 i dzielimy władzę nad lotnictwem pomiędzy podsekretariat stanu i szefa lotnictwa wojennego, zamiast, jak tego wymaga dobro broni i jej rozwój w czasie pokoju, stworzyć Ministerstwo Powietrza".

Trzeci okres organizacyjny lotnictwa francuskiego następuje po zamknięciu karty wojennej z jej zdobyczami na polu techniki i przejściu do dziejów nowoczesnego lotnictwa. Okres ten jednak nie jest jeszcze ostatecznym etapem w rozwoju zagadnień prawno-administracyjnych i organizacyjnych, lecz w dalszym ciągu okresem przygotowawczym, zakończonym dopiero w r. 1928 stworzeniem

ministerstwa lotnictwa. W chwili zakończenia wojny pozostało wiele personelu lotniczego i materiału z czasów wojny. W pierwszym momencie należało przeprowadzić organizację lotnictwa wojskowego stanu pokojowego. Już w pierwszych dniach r. 1919 utworzono departament aeronautyki w ministerstwie wojny, który zastanawiał się nad problemem pokojowym lotnictwa, a widząc możliwość rozwoju lotnictwa handlowego i komunikacyjnego zdecydował się na jego tworzenie. Opracowano system organizacji lotnisk, które miały służyć celom wojskowym i komunikacyjnym; w dalszym ciągu wysunięto projekt stworzenia linij lotniczych, eksploatowanych przez prywatne przedsiębiorstwa, a kontrolowanych przez rząd. Wyłoniła się więc potrzeba instytucji czy organu rządowego, który by czuwał nie tylko nad militarną stroną lotnictwa, lecz także nad jego cywilnymi zagadnieniami. Do tego drugiego celu został w styczniu r. 1920 powołany podsekretariat stanu aeronautyki przy ministerstwie robót publicznych, na którego czele jako podsekretarz stał przez 6 lat Laurent Eynac (z czasem pierwszy, a następnie kilkakrotny minister lotnictwa). Zadania tego organu były następujące: organizacja oraz nadzór nad liniami lotniczymi i nad ruchem na tychże liniach, prowadzenie doświadczeń i prób w dziedzinie techniki lotniczej, kierowanie fabrykacją, tj. rozdzielanie między wytwórnie lotnicze zamówień, i kontrola samej fabrykacji.

Tak się przedstawia historyczny zarys powstawania władz lotniczych francuskich po wojnie.

Pomijam kolejne tworzenie się poszczególnych urzędów, a podaję ogólne zestawienie władz i podział kom-

petencyj. Zagadnieniami lotnictwa zainteresowanych było 5 ministerstw, które posiadały w swej organizacji specjalne departamenty lotnictwa lub inne organa władzy. Jedne z tych ministerstw traktowały sprawy lotnictwa w ścisłym związku z obroną państwa, należały więc do nich agendy lotnictwa wojskowego, inne zaś zajmowały się lotnictwem cywilnym. Lotnictwo wojskowe było wtedy rozczłonkowane między trzy ministerstwa. I tak ministerstwo wojny posiadało dwa organa, a to: Generalną Inspekcję Aeronautyki Wojskowej, zależną bezpośrednio od ministra i będącą w stałej łączności ze szefem Sztabu Generalnego i Radą Wojenną, oraz Dyrekcję Aeronautyki Wojskowej (jako 12-ta), równoznaczną z innymi dyrekcjami broni, zarządzającą samodzielnie bronią lotniczą; w ministerstwie marynarki lotnictwo wojskowe morskie podlegało Centralnemu Departamentowi Aeronautyki Morskiej, pozostającemu pod zwierzchnim kierownictwem morskiego Sztabu Generalnego; w ministerstwie kolonij lotnictwo wojskowe podlegało wydziałowi w Dyrekcji Spraw Wojskowych. Reasumując poprzednie nasze uwagi, stwierdzić musimy, że lotnictwo wojskowe stanowiło trzy odrębne organizmy, podległe trzem ministrom, lotnictwo zaś cywilne podlegało dwom innym ministrom. W ministerstwie robót publicznych istniał podsekretariat stanu żeglugi i transportów powietrznych, któremu podporządkowane były następujące organa wykonawcze: departament żeglugi powietrznej, zarządzający lotnictwem handlowym; departament techniczny aeronautyki, kierujący działem technicznym lotnictwa, jak badania techniczne (dla wszystkich działów lotnictwa, tzn. i dla lotnictwa wojskowego), i całokształtem spraw technicznych

lotnictwa; departament fabrykacji aeronautyki, rozdzielający zamówienia czyli kierujący polityką przemysłową lotnictwa; państwowy instytut meteorologiczny, zawiadujący służbą meteorologiczną. Wreszcie w ministerstwie handlu poczta lotnicza podlegała dyrekcji eksploatacji pocztowej.

Z chwilą finansowego załamania się polityki rządowej w r. 1926, gdy został powołany rząd Poincarégo, łącznie z wprowadzeniem oszczędności zniesiono równocześnie podsekretariat stanu aeronautyki i zamieniono go w zwyczajny departament (5/IX 1926). Wtedy lotnictwo francuskie straciło swą opiekę oraz kierownika swej polityki, aczkolwiek zagadnienia lotnicze były tak rozczłonkowane, bo w 5-ciu ministerstwach. Rozpoczyna się wtedy potężna kampania prasowa, trwająca przez trzy lata, w sprawach lotnictwa podzielona na dwa obozy zasadnicze. Jeden, liczniejszy i bardziej agresywny, żądał usamodzielnienia lotnictwa (potem już całkiem konkretnie ministerstwa lotnictwa), drugi zaś krytykując ministerstwa lotnictwa w Anglii i Italii zwalczał ten projekt we Francji. Równocześnie trzy ministerstwa: wojny, marynarki i kolonij, wypowiadały się przeciw projektowi stworzenia ministerstwa lotnictwa. Po długich tarapatach, jakie przechodzi polityka lotnicza i wspomniany departament w ministerstwie handlu, zbliżał się powoli okres wyzwolenia lotnictwa. Nad bezpańską polityką lotniczą lituje się minister handlu Bokanowski i zgłasza wobec Rady Ministrów gotowość opieki z ramienia swego resortu nad zagadnieniami lotniczymi. Lotnictwo cywilne przechodzi całkowicie pod jego egidę, lecz niedługo potem ginie minister Bokanowski w katastrofie lotniczej. Ta krwawa

ofiara rozpętuje olbrzymią burzę nad lotnictwem francuskim. Prasa prawie jednogłośnie domaga się stworzenia ministerstwa lotnictwa, przypisując wszystkie niepowodzenia w lotnictwie wojskowym, utracone rekordy, upadek sportu lotniczego, — brakowi jednolitości i stałości polityki lotniczej, tym samym wadom organizacji.

Wysuwa się wtedy doświadczenia wojny 1914—18 i stwierdza coraz bardziej stanowczo, że lotnictwo wojskowe nie może być działem pomocniczym w trzech ministerstwach (wojny, marynarki i kolonij), lecz należy mu przyznać rolę samodzielną (jako armii powietrznej), przy czym nałożyć również trzeba na nie dodatkowo obowiązek wykonywania zadań pomocniczych dla innych ministerstw (wojska, marynarki i kolonij). Dnia 5 września r. 1928 Rada Ministrów uchwala stworzenie ministerstwa lotnictwa i na to stanowisko w ówczesnym rządzie Poincaré'go zostaje powołany Laurent Eynac, były podsekretarz stanu aeronautyki (deputowany oraz oficer lotnictwa z czasów wojny). W ten sposób zakończył się okres przygotowawczy do dzisiejszej formy organizacji lotnictwa francuskiego.

Obecny okres, który nazwać można by okresem racjonalizacji zagadnień lotniczych, obfituje w stałe udoskonalanie się systemu, scalania polityki lotniczej i budowy potęgi lotniczej Francji. Z chwilą objęcia władzy przez ministra Eynaca, przystępuje on do organizacji swego resortu. Napotyka jednak zdecydowany opór ze strony ministerstwa wojny, marynarki i kolonii. Te trzy ministerstwa z reprezentantami swoich sztabów generalnych nie chcą się zgodzić na zasady wysuwane przez Eynaca; uważają, że do ministra lotnictwa należeć powinno jedynie

dysponowanie polityką przemysłową, w co wchodziłyby zamówienia dla wszystkich rodzajów lotnictwa wojskowego, kierowanie tą polityką, i dział techniczny, bez zdecydowanego wpływu na kształtowanie się całej polityki lotniczej (np. kierowanie całym personelem lotniczym). Ostatnia konferencja o dość negatywnych skutkach na ten temat odbywa się jeszcze dnia 25 września, a już 26 września Rada Ministrów uchwala kompetencje ministra lotnictwa. Dnia 2 listopada r. 1928 zostaje ogłoszony dekret Prezydenta Republiki ustalający zakres działania ministra powietrza we Francji. Dekret ten stwierdza w sześciu artykułach, że ministrowi lotnictwa podlegać będą: dyrekcja generalna aeronautyki i transportów powietrznych, lotnictwo wojskowe, marynarki i kolonialne (art. 1), personel lotniczy wojsk lądowych i morskich (art. 2), tereny i instalacje lotnicze (art. 3); budżet lotnictwa będzie układany przez ministra lotnictwa zgodnie z wnioskami min. wojny, marynarki i kolonij, oraz stosownie do potrzeb tych ministerstw (art. 4); zamówienia i umowy będą sporządzane przez min. lotnictwa (art. 5). Ministerstwo lotnictwa ma oddać odpowiednie formacje lotnicze do dyspozycji min. wojny, marynarki i kolonij w celu użycia ich do taktycznego współdziałania z obydwoma tymi rodzajami wojska.

Organizacja ministerstwa lotnictwa francuskiego została przyjęta przez Izbę Deputowanych w dniu 5 grudnia 1928 (referował ją w parlamencie referent budżetu lotniczego, deputowany Renaudel). W pierwszych miesiącach r. 1929 ukazywały się w „Journal Officiel" rozporządzenia o organizacji ministerstwa lotnictwa oraz o zakresie działania tegoż ministerstwa i organów jemu

podległych. W ten sposób Francja ostatecznie wybrnęła z tego chaosu organizacyjnego w lotnictwie, zrównując się pod tym względem z Anglią i Italią.

Administracja centralna Ministerstwa Lotnictwa według rozporządzenia z dnia 20 stycznia r. 1929 przedstawia się następująco [1]:

I. Gabinet ministra
Biuro kurierów, archiwum i szyfrów
„ informacyjne
„ propagandy, przedstawicielstw i odznaczeń
Inspektoraty: inspektorat generalny wojsk lotniczych, inspektorat generalny techniczny
II. Sekretariat generalny
III. Generalna dyrekcja techniczna
IV. Szef aeronautyki wojskowej
V. Dyrekcja personelu, podległego szefowi lotn. (aeronautyki) wojsk.
VI. „ materiału, podległego szefowi lotn. (aeronautyki) wojsk.
VII. „ lotnictwa handlowego
VIII. „ kontroli, budżetu i generalnej rachunkowości. Składa się ona z:
a) Poddyrekcji budżetu i rachunkowości generalnej,
b) „ personelu i materiału administracji centralnej, spraw robotniczych i emerytur.

Służbę meteorologiczną w instytucie podporządkowano bezpośrednio ministerstwu lotnictwa. Kilka zmian wewnętrznych nastąpiło później, przeważnie w dziale lot-

[1] Ogłoszona w „Journal Officiel“ z 20 stycznia 1929.

nictwa wojskowego, którego podległość jest ujęta specyficznie przy pomocy podległości taktycznej od Sztabu Generalnego francuskiego oraz ministra obrony narodowej. Sprawy personalne oraz materiałowe lotnictwa wojskowego są samodzielnie nadal rozwiązywane w łonie ministerstwa lotnictwa. Tacy ministrowie lotnictwa, jak Laurent Eynac, Coti i Denain, byli wyrazem tej samodzielności zagadnień lotniczych, tak w rządzie, jak i w parlamencie francuskim.

Tak się przedstawia obraz prawno-administracyjnej strony lotnictwa Francji, dziś jednej z pierwszych potęg powietrznych świata. Francja jako twórczyni idei lotu, walcząc o najwyższą władzę lotniczą, swym ciężkim i bohaterskim doświadczeniem daje przykład, że warto ponieść i największy trud dla tak wysokich celów.

Niemcy

Krajem o bardzo interesującej i pouczającej strukturze organizacyjnej oraz prawno-administracyjnej zagadnień lotniczych jest Rzesza Niemiecka. Charakterystyczny w tym względzie jest już okres przedwojenny, wskazujący na przygotowanie organizacyjne władz. Niemcy są pierwszym krajem na świecie, który zorientował się znakomicie w wartościach lotnictwa dla zadań wojny. Już w r. 1902 Sztab Generalny niemiecki pod osobistą kontrolą generała Schlieffena, szefa Sztabu Generalnego i spadkobiercy wielkich idei Moltkego i Clausewitza, badał przy współudziale hr. Zeppelina możliwości użycia ówczesnych balonów sztywnych sterowych dla potrzeb armii. W niedługi czas potem zdecydowano się na bu-

dowę kilku balonów sterowych dla armii, a pokazy sterowców Zeppelina we Friedrichshafen oraz pokazy po całej Rzeszy zasilały fundusz zeppelinowski tak samo, jak inne imprezy zasilały fundusz Flottenvereinu na łodzie podwodne. Równocześnie Aeroclub von Deutschland, istniejący od r. 1905, prowadzi w całych Niemczech olbrzymią propagandę sportu balonowego (balonów wolnych). Niemcy stają się też w latach 1909—14 krajem, posiadającym największą ilość klubów balonowych (64), które rozporządzały bardzo licznym sprzętem w balonach wolnych. Sport ten staje się bardzo powszechny w całej Rzeszy. Wnet przybywa nowy czynnik (od 1909 r.) zagadnienia lotniczego, a jest nim samolot. Kluby balonowe niechętnie odniosły się do samolotu, jako do czynnika sportowego. Propaganda więc i organizacja lotnictwa powstaje dzięki wojsku i nielicznym zwolennikom samolotu, takim w pierwszym rzędzie, jak inż. Gustaw Euler (profesor i konstruktor). Oddziały wojskowe lotnicze i piloci cywilni przeprowadzali pokazy lotnicze, kluby zaś pokazy i konkursy balonowe. Ze względu na potrzeby lotnicze wydawano w okresie przedwojennym dekrety regulujące żeglugę powietrzną [1] (poczynając od r. 1910) i przygotowano projekt ustawy lotniczej, która miała być jesienią r. 1914 ostatecznie rozpatrzona i ogłoszona. Od r. 1911 istnieją organizacyjnie wojska lotnicze i balonowe podległe inspekcji „Kraftfahrttruppen", których przedstawiciele w czasie wojny bałkańskiej przeprowadzili wyczerpujące studia użycia lotnictwa dla celów wojny.

[1] Patrz tom I, str. 65.

Data 1 X r. 1913 stanowi pierwszą historyczną datę dla organizacji broni powietrznej Rzeszy. Oddziały lotnicze podlegały tzw. Inspektion der Verkehrstruppen, w której tworzy się Inspektion des Militärischen Luft und Kraftfahrtwesens.

W dniu wybuchu wojny w r. 1914 Niemcy wystawiają 41 oddziałów lotniczych na froncie o 218 samolotach, 25 Zeppelinów oraz 100 balonów wolnych i na uwięzi, co w niedługim czasie podwajają. Przygotowania przedwojenne i organizacja lotnictwa niemieckiego od pierwszych dni wojny są wtedy najlepszymi wzorami dla wszystkich państw walczących. Znakomita ta organizacja, której szczegóły pomijam, wyrażała się w sposób następujący. Front znajdował się od 15 III 1915 pod wspólnym dowództwem, tzn. wszystkie lotnicze oddziały na froncie podlegały jednemu dowódcy (Feldflugchef), którym został podpułkownik Thomsen. Organizacja tyłów lotnictwa, tzn. zaopatrzenie techniczne, uzupełnienie personalne i zagadnienia przemysłowe (Flugzeugmeisterei), którą kierował major Wagenführ — wszystko to podlegało dowódcy lotnictwa, „Kommandierender General der Luftstreitkräfte" (od 8 X 1916), którym został mianowany generał von Hoepner. Od 1916 r. całe lotnictwo podporządkowano generałowi von Hoepnerowi, przy czym lotnictwo frontowe oddano pod dowództwo pułkownika Thomsena; lotnictwo zaś na tyłach, zgrupowane w ministerstwie wojny, objęło całość zagadnień lotniczych w kraju. Kierownictwo skupiało całą politykę przemysłową lotniczą, stronę personalną, tak uzupełniającą jak i wyszkoleniową, i wszystko, co mogło stanowić działy lotnictwa. Ta centralizacja zagadnień lotniczych w jed-

nych rękach dawała znakomite wyniki, gdyż walczący front lotniczy wiedział zawsze o tym, że dla niego pracują tyły stosownie do potrzeb frontu. Ta znakomita organizacja instytucji przemysłowych techniczno-naukowych, pracujących dla lotnictwa (aczkolwiek oficjalnie zniesiona traktatem wersalskim) przetrwała długo, stając się w okresie powojennym kręgosłupem dla nowoczesnych metod pracy i polityki lotniczej. W powietrzu Niemcy, walcząc na tyłu frontach w czasie wojny światowej, byli zawsze stroną atakującą, czego dowodem bombardowanie stolic przeciwników (Paryż i Londyn); można twierdzić, że wszędzie posiadali faktyczną przewagę w przestworzach. Właściwie i na zachodnim froncie nie zostali przewagą przeciwnika w powietrzu pobici, — w każdym bądź razie przez cały okres wojny byli pod względem lotnictwa równi aliantom, a w niektórych okresach czasu posiadali nawet przewagę. Ten poziom lotnictwa zawdzięczają Niemcy swej organizacji, polegającej na scentralizowaniu wszystkich spraw lotniczych w jednych rękach.

Te dwa omówione okresy, tj. przedwojenny do chwili wybuchu wojny, oraz wojenny, który należy zakończyć podpisaniem traktatu wersalskiego, są przykładem znakomitej, a zarazem prostej organizacji i administracji, wprowadzającej lotnictwo niemieckie do wojny bardzo dobrze przygotowane oraz pierwszorzędnie walczące w czasie samej wojny. Nie przytaczam całego szeregu dowodów na to (w części poruszyłem ten problem przy omawianiu lotnictwa Francji), a jedynie odsyłam do bogatej literatury, dotyczącej wojny światowej. Wszyscy znawcy organizacji zgodnie podkreślają pierwszorzędny

system organizacyjno-administracyjny lotnictwa niemieckiego z tych dwóch okresów.

Okres powojenny, a zarazem trzeci w naszym rozpatrywaniu, stanowi jeden nieprzerwany ciąg systemu organizacyjnego przystosowywania lotnictwa do potrzeb narodu niemieckiego, mimo wąskich ram narzuconych przez traktat wersalski, znoszący lotnictwo wojskowe a uznający lotnictwo cywilne w minimalnym zakresie. Od pierwszej chwili ograniczeń lotniczych, narzuconych na Niemcy, przerzucają oni cały ciężar zagadnień lotniczych na lotnictwo sportowe i komunikacyjne. W chwili, gdy są stwarzane najważniejsze akta prawne międzynarodowe dla unormowania żeglugi powietrznej, Niemcy jako pobici stale wyczekują okazji. Równocześnie zawierają umowy lotnicze z państwami neutralnymi z czasów wojny światowej. Do tej pracy dodają swemu lotnictwu także wewnętrzną strukturę prawną. Pamiętamy pierwszy zarys prawa lotniczego niemieckiego z r. 1914. W dniu 31 stycznia tegoż roku został on przedłożony przez Bundesrat Reichstagowi, który na posiedzeniu 12 marca 1914 r. uznał konieczność uzupełnienia tego zarysu przez specjalną komisję. Uzupełnienie to jednak nie nastąpiło wskutek wybuchu wojny. Zanim ograniczenia traktatowe stały się prawem obowiązującym, w dziedzinie uregulowania życia prawnego lotnictwa dokonano następujących aktów prawnych: w dniu 26 listopada r. 1918 wydaje rząd tymczasowe przepisy o uregulowaniu żeglugi powietrznej; na ich podstawie w dniu 4 grudnia — rozporządzenie powołujące tzw. Reichsluftamt. Ten urząd reguluje 7 grudnia tymczasowe zasady prawa lotniczego, które pozostają w mocy do ogłoszenia ustawy. Urząd lotniczy zo-

staje w r. 1919 powiększony o zagadnienie motoryzacyjne i wtedy nazwa jego ulega zmianie na Reichsamt fur Luft und Kraftfahrtwesen. Ustawa z 3 stycznia r. 1920 uprawomocnia rząd do przepracowania zagadnień żeglugi powietrznej i przeniesienia tych spraw z ministerstwa spraw wewnętrzny h do innej władzy. W dniu 9 stycznia 1920 zostaje stworzone na podstawie rozporządzenia rządu Reichsverkehrsministerium oraz ustalony jego zakres działania. Podział wewnętrzny tego ministerstwa przewidywał trzy oddziały. Oddziałowi trzeciemu zostały przekazane zagadnienia lotnicze wraz z całym działem motoryzacji i nazwano go Abteilung III für Luft und Kraftfahrwesen; gdy zaś w roku 1926 zagadnienia motoryzacyjne wydzielono z tego oddziału i pozostało w nim samo lotnictwo, wtedy i nazwa została zmieniona na: Abteilung L. für Luftfahrtwesen (Luftfahrtabteilung). W międzyczasie oddział ten już w r. 1921 przygotowuje zarys prawa, który w dniu 8 lipca zostaje przedłożony Reichstagowi jako projekt ustawy lotniczej. Zarys ten został przez Reichstag przepracowany i w dniu 18 lipca r. 1922 przyjęty większością dwóch trzecich głosów. Jako ustawę ogłoszono go w dniu 1 sierpnia r. 1922. Składa się ta ustawa z trzech rozdziałów (Abschnitt) o treści następującej: I rozdział (Luftverkehr) Żegluga powietrza, II rozdział (Haftpflicht) Odpowiedzialność, III rozdział (Strafvorschriften und Schlussbestimmungen) Postanowienia karne i końcowe. Tak więc już w r. 1922 ustalają Niemcy zasady prawne dla swego lotnictwa i precyzują zagadnienia polityczne lotnictwa doby obecnej. Scentralizowane one były w ministerstwie komunikacji, zaś organem dla nich był specjalny wydział lotniczy „Abtei-

lung für Luftfahrt", obejmujący całkowity nadzór nad lotnictwem cywilnym. W ten sposób ujęte były zagadnienia komunikacji lotniczej (którą państwo wybitnie subwencjonuje), organizacja przyziemi lotniczych (lotniska, lądowiska, oświetlenie, latarnie dla komunikacji nocnej), popieranie wiedzy lotniczej wraz z propagowaniem w ogóle lotnictwa, nadzór nad techniczną stroną i samym technicznym rozwojem lotnictwa, nadzór przemysłu lotniczego wraz z kontrolą ruchu itp. Wydział lotniczy w ministerstwie komunikacji był faktycznie władzą wykonawczą w dziedzinie lotnictwa Rzeszy. Prowadził on de facto całą politykę lotniczą państwa. Jego kierownikiem był bez przerwy radca ministerialny Brandenburg (były major lotnictwa z czasów wojny), którego poprzednikiem na tym stanowisku tylko przez krótki czas był inż. August Euler, pilot i konstruktor, jeden z pierwszych niemieckich budowniczych lotnictwa. Wydział ten dzielił się na referaty, których ilość nie była stała i zależała od programów i budżetu. Jako organ doradczy wydział posiadał radę, która dawniej nosiła nazwę „Deutscher Reichs-Luftrat", później „Beirat für Luftfahrtwesen". Ta rada posiadała swą tradycję pracy z okresu wojny światowej; wtedy stała się ona radą opiniodawczą dla wydawanych rozporządzeń lotniczych. Podczas wojny łączność lotnictwa wojskowego z uczelniami, laboratoriami i fabrykami utrzymywał arsenał lotniczy (Flugzeugmeisterei). Na czele tegoż stał nadzwyczaj zdolny oficer, major Wagenführ. Zawiązała się wtedy olbrzymia współpraca, do której wciągnięto około 600 inżynierów i konstruktorów całej Rzeszy. Ci zbierali się co kilka miesięcy w Berlinie na kilkudniową konferencję obradującą nad

wzmożeniem produkcji przemysłu podczas wojny. Traktat wersalski skreślił wprawdzie całkowicie lotnictwo wojskowe, ale węzły zadzierżgnięte przez tych ludzi podczas wojny dały impuls do zrzeszenia, tzw. „Wissenschaftlicher Verein für Luftfahrt", posiadającego swój organ „Zeitschrift für Flugtechnik und Motorluftschiffahrt". Ci ludzie, pracujący stale dla postępu lotnictwa, przez swoje zjazdy oddają olbrzymie usługi Reichsverkehrsministerium.

Ilość członków tej rady w r. 1914 wynosiła 35 osób i nie była stała, a członkowie byli wtenczas mianowani przez ministra komunikacji. Rada ta podzieliła swą pracę na ściśle doradczą, jako późniejszy „Beirat für Luftfahrtwesen", i na „der deutsche Luftrat". Luftrat objął naczelną władzę sportowo-lotniczą, tylko w części równą kompetencji aeroklubów innych państw. De facto Luftrat stał się organem nadzorczym sportu lotniczego, przeprowadzając równocześnie wojskowe przysposobienie lotnicze. Luftrat składał się z delegatów następujących organizacyj: Aeroclub von Deutschland, Verband der Luftfahrtzeugindustrieller, Deutsche Luftfahrt i Wissenschaftliche Gesellschaft für Luftfahrt.

Abteilung für Luftfahrt, nadzorując techniczną i doświadczalną stronę lotnictwa, posiadała do tego celu jako swoje organa instytuty doświadczalne. Największy taki instytut: „Deutsche Versuchsanstalt für Luftfahrt" w Adlershofie, jest głównym ośrodkiem doświadczalnym (subwencjonowanym prócz rządu przez miasta, samorządy i kraje związkowe).

Najważniejszą pracą, jaką przeprowadziła „Abteilung für Luftfahrt", była organizacja przemysłu lotniczego

i uzgadnianie z Reichswehrministerium prac dla wymogów obrony państwa. W ten sposób tworzone były podstawy lotnictwa wojskowego, tym bardziej, że po 5 maja 1926 r. 36 dawnych pilotów, służących obecnie w Reichswehrze, otrzymało prawo stałego treningu. Nadto przez 6 lat, tj. od 1926 do 1931, Reichswehra mogła rocznie szkolić 6 pilotów i 50 osób ogólnie z policji lotniczej. Równocześnie zezwolono, wprawdzie w ograniczonych ramach, na organizację jednostek obrony przeciwlotniczej. Wydział lotniczy jako organ ministerstwa komunikacji, na zewnątrz o wąskich ramach, przeprowadzał jednak całość zagadnień lotniczych, z których najważniejsze były militarne, a to: szkolenie kadr lotniczych, czyli utrzymywanie stałego kontyngensu dla armii, i utrzymywanie w aktualności wojennego przemysłu lotniczego.

Specjalny charakter miała służba bezpieczeństwa, organizacja lotniskowa i służba radiotelegraficzna lotnicza. Organem wydziału lotniczego w tych sprawach była „Zentralstelle für Flugsicherung".

Sprawy lotnicze w poszczególnych krajach Rzeszy przydzielane były bezpośrednio odpowiednim ministerstwom. Np. Prusy skupiały te sprawy w ministerstwie handlu, inne państwa w ministerstwie spraw wewnętrznych.

Nadzór nad sprawami lotnictwa znajdował w Rzeszy specjalne swe ujęcie. Sprawował go bowiem osobny organ, tzw. policja lotnicza. Jej naczelną władzą przełożoną było pruskie ministerstwo spraw wewnętrznych. Policja lotnicza nie była organem wykonawczym wydziału lotniczego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Dziś podlega ona już ministerstwu lotnictwa. Statut organizacyjny tej

policji nie obejmował wszystkich krajów związkowych. Oparty on był całkowicie na dekrecie rządu pruskiego z dnia 24 V r. 1922, stwarzającym tzw. „Luftpolizeiüberwachungsdienst". Charakter policji lotniczej wykazuje bezwzględnie znamiona militarne. Z dniem 1 X 1922 zlikwidowano eskadry policyjne. Zadania policji lotniczej polegały na kontroli:

1) w związku z bezpieczeństwem lotu (zdolność statków powietrznych),

2) przepisów odnośnie do transportu sprzętu i materiałów zakazanych, jak broni, aparatów foto- i kinofotograficznych, radio,

3) książek pokładowych,

4) dyplomów i świadectw uprawniających do prowadzenia statków powietrznych (piloci),

5) paszportów i identyczności pasażerów,

Do jej obowiązków należało również:

6) prowadzenie statystyki lotniczej wraz z ewidencją lotniczą,

7) nadzorowanie porządku lotniskowego tak w dzień, jak i w nocy, szczególnie nadzorowanie sprawnego funkcjonowania oświetlenia lotniskowego,

8) pośrednia piecza nad szkołami lotniczymi.

Policja lotnicza podlegała w krajach Rzeszy bezpośrednio nadprezydentowi prowincji przez specjalnego oficera policji lotniczej. Taka organizacja obowiązywała nie tylko w Prusach (11 okręgów policji lotniczej), ale także w innych państwach związkowych Rzeszy. Militarny charakter tej policji każą jeszcze stwierdzić, poza oficjalnymi zadaniami policji lotniczej, także zadania nieoficjalne, jak prowadzenie całej ewidencji i elabora-

tów mobilizacyjnych lotnictwa wojskowego. Naprowadza na ten fakt militarnego charakteru policji możność szkolenia się członków policji w pilotażu i posługiwanie się samolotami dla celów służby. Nadto szereg oficerów policji należał do organizacyj lotniczych młodzieży i brał żywy udział w lotnictwie sportowym, a nawet oficerowie policji lotniczej byli członkami Luftratu.

Organizacja lotniczych władz niemieckich nie zamykała się wyłącznie w ramach organów oficjalnych, mających na celu nadzór, opiekę i subwencjonowanie lotnictwa. Istniały bowiem związki, które reprezentowały pewne odrębne interesy i politykę pewnych działów. Do takich należały przede wszystkim: dawny „Verband Deutscher Luftfahrtzeug Industrieller" (rozwiązany w r. 1927), późniejszy „Verband der Deutschen Luftfahrt Industrie". Nie był to syndydat wytwórni lotniczych, mających na celu politykę przemysłową i układanie konjunktur rynku, lecz raczej związek, który w pierwszym rzędzie zgrupowywał wytwórnie wokoło rządu, popierał je i wytyczał im linie produkcji. Nadto miał ten związek na celu przeciwstawienie mniejszych wytwórni koncernowi Junkersa, który dla przemysłu lotniczego niemieckiego otworzył rynki zagraniczne, ale tym samym stworzył konkurencję temuż przemysłowi tak wewnątrz kraju, jak i za granicą. Rządowi szło przede wszystkim o należyty kierunek polityki przemysłowej, dlatego skupił w r. 1927 12 mniejszych wytwórni i towarzystwo komunikacji lotniczej „Deutsche Lufthansa", tworząc z nich związek przemysłowców lotniczych, zależnych od państwa. Skoncentrowanie uwagi na kilku wytwórniach nie dało dotychczas dobrych rezultatów, tym bardziej, że budżety

oficjalne lotnictwa od r. 1929 zmalały, a tym samym zmalał zakres zadań dla tych wytwórni. Najważniejsze jednak zadanie tego bądź co bądź półoficjalnego organu Rządu Rzeszy stanowiło utrzymanie w gotowości przemysłu lotniczego dla obrony państwa.

Całokształt spraw lotniczych dawniejszych i późniejszych naczelnych organów rządu skupiał się we wszystkich dziedzinach życia państwowego na programie pracy, umiejętnie kierowanej w następujących kierunkach:

1) Organizacja gotowości bojowej personelu lotniczego (Deutscher Luftrat) przy pomocy min. oświaty, min. przemysłu i handlu oraz min. kom., przez zjednoczenie związków i towarzystw w dwóch ośrodkach sportu: „Ring der Flieger" i „Deutscher Luftfahrt Verband".

2) Organizacja nauki dla celów lotnictwa (przez popieranie postępów tak na polu technicznym, tj. konstrukcyjnym i doświadczalno-teoretycznym, jak i na polu ogólno naukowym: zaliczyć tu należy dział nauk ekonomicznych, instytut prawa lotniczego [1], instytut meteorologiczny itp.).

3) Organizacja przemysłu dla celów lotnictwa (szczególnie wojennego) przez: a) sposoby udoskonalenia konstrukcji metalowej celem przejścia do wytwórczości masowej; istnieją w tej materii specjalne studia i instrukcje niektórych fabryk (np., by cały płatowiec budować z 2—3 części takich samych, które by można zawsze i szybko wymienić i uzupełnić), b) problem przenoszenia wytwórni lotniczych do innych państw filogermańskich,

[1] Śp. prof. dr Otto Schreiber, obecnie prof. dr Hans Oppikofer. Instytut mieścił się do r. 1935 w Królewcu, obecnie zaś znajduje się w Lipsku.

c) rozwijanie lotnictwa cywilnego we wszelkich formach (sportowego, turystycznego, szybowcowego, handlowo-transportowego), by stworzyć przy pomocy swoich wyrobów i wysokiego poziomu ogólne zapotrzebowanie na wszystkich rynkach świata.

4) Organizacja polityki zagranicznej i przygotowanie polityczne i militarne lotnictwa niemieckiego (przez odpowiednio zawierane konwencje, ustawodawstwo itd.).

Zasada centralizacji władz została w Niemczech całkowicie przeprowadzona, przy czym „Abteilung für Luftfahrt" w Verkehrsministerium jako naczelny organ wykonawczy był głównym kierownikiem polityki i spraw lotniczych Rzeszy.

Usprawnianie strony administracyjnej i organizacyjnej tej władzy lotniczej wprowadziło w całym narodzie zaufanie do lotnictwa a tym samym uświadomienie sobie własnej siły w tej dziedzinie. Równocześnie odbywa się w społeczeństwie niemieckim konsolidacja wewnętrzna. Na czele Rzeszy zjawiają się coraz silniejsi ludzie, którzy wobec świata wysuwają gotowość do wykonywania traktatów, lecz równocześnie żądają równouprawnienia Rzeszy na terenie międzynarodowym. Wejście do Ligi Narodów, aczkolwiek chwilowe, stwarza miraże realnej współpracy nawet we Francji. Mówi się o wejściu Rzeszy do C. I. N. A., robi się odpowiednie przygotowania [1] ze względu na znaczenie Niemiec na arenie sportu lotniczego. Ich wejście do F. A. I., ich udział w Challenge'ach, i ich dwukrotne zwycięstwa w nich zdają się to potwier-

[1] Okres 1928—30; przypominam artykuł dra Wegerdta i innych na ten temat w prasie niemieckiej oraz w prasie lotniczej francuskiej i angielskiej.

dzać. Tymczasem buduje się od dziesięciu lat rękoma młodzieży, szybownictwem i sportem lotniczym, potężne skrzydła całego narodu. Sport lotniczy niemiecki, aczkolwiek rozwija się w licznych komórkach organizacyjnych, jednak dzięki wynikom pracy kroczy w pierwszym szeregu z najpotężniejszymi państwami świata. Lotnictwo sportowe stało się potężną armią powietrzną, której posiadanie uświadamia Niemcom ich znaczenie w dziedzinie lotnictwa i wysuwa ich na jedno z naczelnych miejsc pomiędzy potęgami lotniczymi świata.

W międzyczasie w prasie od dawna omawiane są zagadnienia polityki lotniczej z punktu widzenia konieczności stworzenia naczelnego organu wykonawczego o charakterze ministerstwa. Wreszcie rząd narodowo-socjalistyczny zrywa z dawnymi metodami i tworzy z dniem 30 stycznia r. 1933 komisariat Rzeszy dla spraw lotnictwa. Na to stanowisko kanclerz Hitler powołuje byłego dowódcę grupy myśliwskiej Richthofena — kapitana-pilota z czasów wojny, Goeringa, równoczesnego premiera Prus, w charakterze ministra Rzeszy w stopniu generała, zaś von Milcha, członka zarządu Deutsche Lufthansa, mianuje podsekretarzem stanu tego komisariatu. Natychmiast następuje reorganizacja dawnego urzędu, na czele którego stał przez szereg lat dyrektor ministerialny Brandenburg, który posiadał wiele zasług jako zapobiegliwy pracownik na terenie wewnętrznym i międzynarodowym. Dotychczasowe ramy organizacyjne zostały uznane przez Hitlera za niewystarczające przede wszystkim ze względu na politykę budżetową, na którą dawny dyrektor urzędu lotniczego Rzeszy nie posiadał odpowiedniego wpływu. Zostaje wytknięty program prac, który przekreślając

dotychczasowe normy traktatowe, w pierwszym rzędzie tzw. dyktat wersalski, ma zapewnić narodowi niemieckiemu odpowiednie prawa w powietrzu, tzn. stworzyć bezpieczeństwo powietrzne państwa. Równocześnie wysuwa się hasło rozbrojenia wszystkich państw w powietrzu. Rozpoczyna się więc rozbudowa lotnictwa wewnątrz Rzeszy przez zespolenie wysiłków całego narodu dla wspólnej pracy [1]. Pierwszym terenem, którego dotknęła reorganizacja, jest sport lotniczy. Zniesiono dotychczasowy organ naczelny dla spraw tego sportu: „Der Deutsche Luftrat" (w dniu 12 kwietnia 1933), uważając go za zbędny parlament, a uznając tylko konieczność jednego kierownictwa, wyposażonego w odpowiednią egzekutywę. Z dniem 25 marca r. 1933 zostaje powołana nowa organizacja: „Deutscher Luftsportverband" (D. L. V.). Na jej czele staje oficer lotnictwa z czasów wojny, Bruno Loerzer [2]. Wszystkie dotychczasowe organizacje zostają rozwiązane prócz „Aeroclub von Deutschland", który nadal zostaje organem reprezentującym niemiecki sport lotniczy na zewnątrz, a tworzy się 15 grup terytorialnych. Te grupy terytorialne razem z Aeroclubem jako centralą mogą być jedynie członkami D. L. V. Wewnątrz grup istnieje pełny samorząd; prócz obowiązku podległości naczelnemu prezydium winny one także stać na gruncie narodowym. Całość zagadnień sportu lotniczego po roz-

---

[1] Organ lotnictwa niemieckiego „Die Luftwacht" podaje z tej dziedziny szereg znakomitych materiałów, szczególnie artykuły redaktora A. Kirschnera.

[2] Jeden z wojennych lotników niemieckich, odznaczonych najwyższym odznaczeniem pour le merite.

wiązaniu Luftrat przejęła „Oberste Deutsche Luftsportkommission (O. D. L.). Ten okres organizacyjny, który szybko przekształcił wewnętrzną strukturę lotnictwa sportowego, doprowadził do jednego z podstawowych punktów programu: rozbudowy lotnictwa wewnątrz Rzeszy; każe on przeto pójść dalej dla zapewnienia realności wytkniętym poprzednio zamierzeniom w zakresie rozbudowy lotnictwa. W ciągu kwietnia r. 1933 krystalizuje się ostateczna forma organizacyjna ministerstwa lotnictwa. Dnia 28 tegoż miesiąca kanclerz Hitler przekształca dotychczasowy (istniejący jeden kwartał) komisariat Rzeszy dla spraw lotnictwa w ministerstwo lotnictwa i powołuje na stanowisko ministra ponownie premiera pruskiego Goeringa. O tej nominacji na łamach „Luftwacht" tak powiada redaktor Kirscher: „W osobie ministra Goeringa dano lotnictwu niemieckiemu kierownika, który daje rękojmię, że Niemcy w przyszłości znów — równouprawnione z innymi narodami — kroczyć będą na czele narodów uprawiających lotnictwo".

Ramy organizacyjne dzisiejszego niemieckiego ministerstwa lotnictwa zostały rozbudowane na szkielecie dawnego wydziału lotniczego ministerstwa komunikacji. Ministerstwo Lotnictwa, stworzone dekretem Prezydenta Rzeszy dnia 28 kwietnia r. 1933, składa się z sześciu departamentów:

I. Departament komunikacji lotniczej oraz spraw prawnych (dyrektor Fisch). Dzieli się na 8 wydziałów: 1) międzynarodowego prawa lotniczego i umów lotniczych, 2) niemieckiego prawa lotniczego, do którego włączono sprawy: paszportowe, wwozu i wywozu, 3) portów lotniczych i ruchu lotniczego, 4) sterowcowy, 5) spraw

Ligi Narodów i rozbrojenia lotniczego, 6) komunikacji lotniczej, 7) statystyki i prasy, 8) nadzoru i policji lotniczej.

II. Departament techniczny (kierownik radca Müttig-Hofmann). Dzieli się na 6 wydziałów: 1) badań, wynalazków, zagadnień naukowych i wystaw, 2) studiów nad prototypami płatowców i silników, 3) studiów nad prototypami hydroplanów i instrumentami pokładowymi, 4) ogólnych spraw przemysłu, normalizacji i spraw surowców, 5) fabrykacji seryjnej sprzętu i subwencyj eksportowych, 6) zagadnienia budowy sterowców i silników do nich.

III. Departament gospodarczy (kierownik radca Ponzeram). Dzieli się na 5 wydziałów: sprawy ogólno-administracyjne, personalne, prawno-publiczne, budżetowe i finansowe.

IV. Departament sportu lotniczego i wyszkolenia (kierownik radca dr Ziegler); wyszkolenia szybowcowego (pilot v. Gronau).

V. Departament obrony przeciwlotniczej (kierownik radca Knipfer); tu utworzone jest szefostwo tzw. „Hausluftschutzgruppe".

VI. Departament uzbrojenia zakonspirowany.

Do ministerstwa lotnictwa wcielono całkowicie sprawy badań technicznych lotnictwa w tzw. urzędzie „Reichsamt für Luftsicherung" (naczelnik dr Wegerdt).

Hitler tworząc ministerstwo lotnictwa wyswobadza lotnictwo Rzeszy z jakichkolwiek możliwości ograniczeń traktatowych. W ciągu dwóch lat przygotowuje się w Rzeszy ostateczne zrzucenie więzów traktatowych, którym jest wprowadzenie powszechnej służby wojskowej

(r. 1935). Równocześnie powstaje armia powietrzna, podległa bezpośrednio ministrowi lotnictwa.

Pierwszy minister lotnictwa Rzeszy, generał Goering, wprowadzając do tego resortu hitlerowców, przebudował tylko personalnie trzon administracyjny, dawna zaś polityka lotnicza nabrała potężniejszego znaczenia. Niektóre działy lotnictwa cywilnego otrzymały szersze ramy organizacyjne, a lotnictwo wojskowe nową szatę; uczyniono mianowicie wszystko zależnym bezpośrednio od ministra. Najdobitniej dało się to odczuć w organizacji sportu lotniczego, przemysłu lotniczego i armii powietrznej. Z wyniku prac ministerstwa lotnictwa dziś już widać rezultaty pewności i zdecydowanych pociągnięć niemieckiej polityki lotniczej.

Ostatecznym objawem usprawnienia wszystkich zagadnień prawnych jest wydanie poprawionego tekstu ustawy (ze względu na uzupełnienia poczynione od r. 1922) pt. Luftverkehrsgesetz (1936), Neufassung vom 21 August 1936, Reichsgesetzblatt 1936, Teil I. Nr. 78. S. 653 ff. Nowe brzmienie tej ustawy, obejmującej 34 paragrafy, różni się bardzo drobnymi zmianami od ustawy z 1922, co jest dowodem wysokiego poziomu pojęć prawnych w dziedzinie lotnictwa.

Idea przygotowania planu organizacyjnego naczelnej władzy lotniczej Rzeszy, przepracowywana konsekwentnie przez 14 lat, została więc całkowicie wcielona w najwyższym organie lotniczym, kierowanym przez generała Goeringa. Trzeci przeto okres organizacyjny lotnictwa niemieckiego stworzył dla rozwoju potęgi Niemiec w powietrzu warunki jak najpomyślniejsze.

W powyższym skrócie, poświęconym omówieniu organizacji naczelnych władz lotniczych, zestawiłem cztery państwa, posiadające dziś ministerstwo lotnictwa, gdyż uważam tę formę za najlepszą i odpowiadającą w zupełności dzisiejszym potrzebom. Porównanie etapów rozwojowych organów władz każdego z tych państw doprowadzi nas do pewnych wniosków, które uzupełnimy sobie dopiero po przeglądzie innych systemów organizacyjnych. Tutaj muszę zaznaczyć, że pominąłem w poprzednich wywodach jedną z dzisiejszych potęg powietrznych, którą jest Rosja sowiecka, tylko dlatego, że jej organizacja oparta jest na zupełnie odrębnych zasadach prawno-administracyjnych. W celu więc usunięcia powstałej w ten sposób luki przystępuję obecnie do omówienia interesujących nas zagadnień w Z. S. R. R.

Rosja (Z. S. R. R.)

W okresie przedwojennym oraz w czasie wojny światowej Rosja carska, która w dziedzinie lotnictwa pozostawała pod wybitnym wpływem francuskim, nie stworzyła specjalnej komórki organizacyjnej w swych władzach państwowych dla zagadnień lotnictwa [1]. Rewolucja, wywracając stary porządek wewnętrzny państwa, dość

[1] W tym okresie czasu znajdujemy w bibliografii rosyjskiej następujące prace z zakresu prawa lotniczego: Goldenberg, Wozduchopławanie i prawo. Petersburg 1909. — Szyf, Wozduchopławanie i prawo. Petersburg 1912. — Telesnyn, Ideja mira i wozduchopławanie. W „Trudy obszczestwa mira". Moskwa 1912—13. — Tenże, Wozdusznyj sprawocznyk. W „Eżegodnyk Wserosyjskogo Aerokłuba". Petersburg 1913. — Klucznikow J. W. prof., Wozduchopławanie i meżdunarodnoje prawo. W „Jurydyczeskij Wistnyk" 1916, nr. 2, kniga XIV.

długo pozostawiała lotnictwo wyłącznie w ramach organizacji wojskowej. Także w czasie wojen rewolucyjnych i z sąsiadami (1918—1921) na tym polu nie robi się żadnego znaczniejszego wysiłku. Dopiero po uregulowaniu zasadniczych wewnętrznych zagadnień państwowych przystąpiono w Sowietach do strony prawno-administracyjnej lotnictwa.

Sowiety, stojąc na gruncie kapitalizmu państwowego oraz zasad komunistycznych, uznały za stosowne ująć prawne zagadnienia lotnictwa w specyficzny sposób. Ich ustawa z 18 stycznia 1921 r., wydana przez Radę komisarzy ludowych, uznaje jedynie i wyłącznie zwierzchnictwo państwa nad całą strefą powietrzną w granicach Z. S. R. R. i ich wód terytorialnych. Zasada wolności strefy powietrznej w okresie przedwojennym i porewolucyjnym była i jest nadal niepopularna. Jednakże ustawa ta musiała nawiązać do przestrzeganych w świecie norm lotniczych. Dlatego też jej pojęcia oparły się na pewnych wzorach obcych.

Główne zasady dekretu z r. 1921 mieszczą się w następujących punktach: a) Porty lotnicze, statki powietrzne i piloci muszą być wpisani do rejestru (do prowadzenia statków powietrznych są dopuszczone te osoby, które złożyły potrzebne egzaminy i posiadają świadectwo pilota; art. 6),

b) Rewolucyjna rada wojenna ma prawo ustalać strefy zakazane, w których latanie jest wzbronione lub ograniczone pewnymi warunkami (art. 7 do 9),

c) Bez specjalnego zezwolenia nie mogą być przewożone aparaty foto, radio, gołębie pocztowe, materiały wybuchowe i broń (art. 10),

d) Loty statków powietrznych zagranicznych w granicach Z. S. R. R. są dopuszczalne na specjalnych warunkach (art. 15 do 21),

e) Obowiązek wynagradzania szkód wyrządzonych przez statki powietrzne jest ujęty w art. 21 do 25.

Nadto ustawa zawiera ograniczenia, np. dopuszczenie do wpisu portów lotniczych, statków powietrznych i pilotów ma być ustalane przez szefa lotnictwa wojskowego.

W październiku r. 1922 zostały wydane dalsze rozporządzenia: o odprawie celnej przy lotach międzynarodowych, o zdolności lotniczej, znakach tożsamości i sygnałach lotniczych. Do 9 II r. 1923 lotnictwo cywilne podlegało władzy szefa lotnictwa wojskowego, a od tej daty została dla niego stworzona specjalna rada.

Tak mniej więcej przedstawiają się dawne zarysy zasad prawnych żeglugi powietrznej Rosji sowieckiej. Mimo ich odmiennej konstrukcji prawnej da się tu jednak stwierdzić pewne pokrewieństwo z zasadami międzynarodowej konwencji lotniczej.

Ostateczne ujęcie zasad prawa lotniczego, obowiązującego na obszarze ZSRR, zostało sprecyzowane w kodeksie lotniczym, wydanym w dniu 27 kwietnia r. 1932 [1]. Ustawa ta obejmuje już całość zagadnień prawnych lotnictwa, a uzupełniają ją jeszcze różne rozporządzenia wykonawcze oraz przepisy wydawane przez władze lotnicze. Ostatni tekst kodeksu lotniczego wydany został jako obowiązujący z dniem 7 sierpnia 1935 r. Jego układ przedstawia się następująco:

[1] Ogłoszony w „Sobranie zakonow i rasporiazenij Z. S. R. R" z dnia 14 V 1932, nr. 32, poz. 194 b, ustawa lotn. sow. z dn. 27 IV 1932 r

Rozdział I. Postanowienia ogólne (zwierzchnictwo nad przestrzenią powietrzną w granicach ZSRR, nad lądem, wodą i wodami przybrzeżnymi).
„ II. Cywilne statki powietrzne.
„ III. Załoga cywilnych statków powietrznych.
„ IV. Warunki pracy i odpowiedzialność zatrudnionych w cywilnej flocie powietrznej.
„ V. Urządzenia przyziemi dla żeglugi powietrznej.
„ VI. Żegluga powietrzna.
„ VII. Międzypaństwowa żegluga powietrzna.
„ VIII. Przewozy powietrzne pasażerów, bagażu, frachtu i poczty.
„ IX. Odpowiedzialność w żegludze powietrznej i postępowanie przy rozstrzyganiu sporów.
„ X. Kary pieniężne, które mogą być wyznaczane w drodze administracyjnej przez organa cywilnej floty powietrznej.

Załącznik do ustawy podaje opis flagi cywilnej żeglugi powietrznej. Streszczeniem kodeksu lotniczego zamykamy historię ustawodawczą lotnictwa ZSRR. Omówić teraz musimy zagadnienia prawno-administracyjne.

Podstawowe zasady dla rozwoju władz lotniczych ZSRR stworzyła ustawa lotnicza z r. 1921. W późniejszym okresie jedynie częściowo zmieniały się formy, ale zasada organizacji pozostała ta sama. Naczelnym organem jest szef żeglugi powietrznej ZSRR, wykonujący swe czynności przy pomocy głównego zarządu czerwonej żeglugi po-

wietrznej (gławnowozduchfłot). Organ ten jest wspólny dla lotnictwa cywilnego i wojskowego, a zasadę pracy oparto o potrzeby wyłącznie militarne. Schemat organizacji gławnowozduchfłota jest mniej więcej taki:

Szef gławnowozduchfłota.

Zastępca gławnowozduchfłota.

1-szy pomocnik (wojskowy).

I. Sztab.

Szef sztabu i dwóch pomocników. Podlegają mu oddziały: organizacyjny, operacyjny, personalny lotnictwa morskiego i instalacyj naziemnych.

II. Komitet naukowo-techniczny. Podlegają mu oddziały: taktyki lotniczej, zastosowania czerwonej żeglugi powietrznej, zaopatrzenia, techniczny cywilnej żeglugi powietrznej.

III. Wyszkolenie. Należą tu oddziały: wyszkolenia (ewidencji szkół, wykładowców, instruktorów itp.).

IV. Inspekcja liniowa i techniczna całego lotnictwa.

2-gi pomocnik (budżetowy).

Wydziały: finansowy (sprawy budżetu i program budżetowy);

zaopatrzenia: fabrykacja sprzętu w kraju, remont, składy lotnicze, ewidencja sprzętu i zagadnienia przemysłowe na wypadek wojny;

zakupów zagranicznych: polityka zaopatrzenia przy pomocy zakupów zagranicznych, licencje zagraniczne itp.;

odbioru i kontroli: dla zakupów krajowych i zagranicznych;

inspekcji budowlanej: budowa i konserwacja lotnisk oraz urządzeń naziemnych.

3-ci pomocnik (cywilny).

Sekretariat polityczny: zagadnienia polityki lotniczej Z. S. R. R.

Cywilna żegluga: zagadnienia komunikacji lotniczej; temu podlega samodzielny referat lotnisk i personalny lotnictwa cywilnego.

Sam przegląd schematu organizacyjnego wskazuje na cele, jakim służy lotnictwo w Rosji sowieckiej: wszystko dla celów armii czerwonej. Lotnictwo rozumiane jest jako samodzielny rodzaj broni, któremu powierza się dużo zadań do spełnienia. Dlatego znajduje ono zrozumienie, i można śmiało powiedzieć, że chociaż nie posiada organów naczelnych o charakterze ministerstwa, to jednak jego specyficzny charakter zapewnia mu w całości normalny rozwój. De facto lotnictwo w ZSRR jest samodzielne i nie przeżywa okresu przejściowego, mającego na celu stworzenie władzy naczelnej, jak to ma miejsce w innych państwach.

Stałość systemu organizacyjnego oraz baczna uwaga wszystkich czynników państwowych o równomierny rozwój lotnictwa dały jego dzisiejszy poziom. Prace czynników państwowych uzupełnia tam organizacja społeczna „Ossoawiachim", podobna do naszej L. O. P. P., pozostająca w stałym kontakcie z władzami lotniczymi. Całość prac oraz poziom lotnictwa sowieckiego stawiają Z. S. R. R. w szeregu pierwszych potęg powietrznych świata.

Czechosłowacja

Jednym z krajów, najbardziej podobnym do naszego państwa w zakresie spraw dotyczących lotnictwa, który korzystał z dawnego wzoru francuskiego pod względem

ujęcia prawno-administracyjnego zagadnień lotniczych, jest Czechosłowacja. Od dłuższego bowiem czasu wyczuwa się tam tendencje wyłonienia jednej naczelnej władzy lotniczej, zdecydowanego jednak posunięcia w tej chwili nie widać; jedynie czynione są pewne kroki w tym kierunku, dowodem zaś tego — częściowa reorganizacja lotnictwa cywilnego, przeprowadzona w r. 1930. Najpoważniejsze pismo lotnicze Czechosłowacji „Letectvi", organ Aeroklubu Republiki Czesko-słowackiej, przeprowadził na ten temat wyczerpującą dyskusję, przyczyniając się do spopularyzowania zagadnień władzy centralnej. Uznaje się więc dziś w Czechosłowacji powołanie naczelnego organu dla lotnictwa za konieczność, przy czym stan dzisiejszy uznany jest za przejściowy. Można śmiało powiedzieć, że przygotowuje się tam nowa organizacja, która prawdopodobnie nastąpi po uzupełnieniu najniezbędniejszych prac w dziedzinie lotnictwa.

Analizując dzisiejszy stan lotnictwa i jego administracji przychodzimy do przekonania, że zagadnienia lotnicze Czechosłowacji posiadają swój charakter, który należy raczej opierać na zasadach militarnych. Lotnictwo tego państwa od chwili jego powstania stawiane było na pierwszym planie, zawsze jako środek obrony państwa. Dlatego też do dziś jego potrzeby budżetowe w większej mierze znajdują się w budżecie ministerstwa wojny (ministerstwa narodnej obrany), któremu podlega lotnictwo wojskowe. Tworzy ono w organizacji armii specjalny rodzaj broni, wyróżniający się przede wszystkim uprzywilejowaniem korpusu lotniczego w stosunku do innych rodzajów broni. Lotnicy czescy posiadają specjalne uniformy, odróżniające ich od całej armii. Nadto ich spe-

cjalne uposażenie, ubezpieczenie specjalnie lotnicze, zabezpieczenia na wypadek śmierci, kalectwa i niezdolności do służby są ujęte na podstawie nowoczesnych zapatrywań na lotnictwo. Lotnictwo wojskowe podlega przez osobny departament (szef, generał dywizji Fajfr) ministrowi narodnej obrany. Organizacja lotniczych jednostek wojskowych jest podobna do organizacji innych państw, a wzorowana na dawniejszej organizacji francuskiej (organizacja pułkowa).

Lotnictwo cywilne Czechosłowacji podlega ministrowi robót publicznych (Verejnych prac) tworząc w tym ministerstwie odrębny departament, oznaczony jako „III b". Dotychczasowa (do końca r. 1929) organizacja departamentu lotnictwa cywilnego zamykała się w zbyt wąskich ramach, nie wyczerpując całokształtu zagadnień lotniczych, szczególnie z punktu widzenia techniki lotniczej. Dawny departament obejmował dwa oddziały o minimalnej ilości referatów. Obecnie po jego reorganizacji (szefem jest były minister Roubik) dzieli się on na 3 oddziały:

Oddział I (13 a — podług kolejności w ministerstwie), który posiada charakter ogólno-administracyjno-prawny i obejmuje referaty: umów lotniczych, administracji linij lotniczych, subwencyj wszelkiego rodzaju i popierania lotniczych przedsiębiorstw, prawodawstwa lotniczego, zastępowania spraw lotniczych w międzynarodowych konferencjach i towarzystwach zagranicznych.

Oddział II (13 b) posiada charakter techniczny i techniczno-administracyjny. Należą do niego referaty dla spraw: samolotów, silników, lotniczego wyposażenia, personelu latającego, fachowego szkolnictwa, normalizacji

i standaryzacji szkolenia, prowadzenia rejestru czechosłowackich samolotów i lotników, prowadzenie dozoru strony technicznej nad przedsiębiorstwami lotniczymi.

Oddział III (14) ma charakter administracyjny przyziemi i rozbudowy tychże i skupia referaty dla spraw: budowy i administracji lotnisk cywilnych głównych i pomocniczych, nadziemnej organizacji linij lotniczych, tj. budowy hangarów, dworców, warsztatów i innych budynków, nadto budowy urządzeń oświetlających i lamp sygnalizacyjnych.

Chociaż, jak już wspomniałem, obecna organizacja nosi na sobie charakter tymczasowości, to jednak polityka lotnicza Czechosłowacji poszczycić się może sukcesami, które uwydatniają się w zdobyczach stale odnoszonych przez przemysł czeski, zdobywający ciągle nowe rynki. O ile militarne potrzeby lotnicze znajdują swe zaspokojenie w obecnej organizacji (to samo dotyczy częściowo lotnictwa cywilnego, tj. komunikacji lotniczej), o tyle polityka przemysłowa w tych skromnych ramach dzisiejszej organizacji zmieścić się nie może. Tu właśnie należy spodziewać się szybkiego rozwoju, i stąd też daje się słyszeć żądanie nowej organizacji naczelnych władz lotnictwa.

Jak we Francji ogólna potrzeba wprowadzenia ładu i porządku w organizacji lotnictwa doprowadziła do stworzenia ministerstwa lotnictwa, tak w Czechosłowacji przemysł lotniczy rosnąc w siły, doprowadzi niezawodnie do uznania konieczności rozwojowych, uznanych już przez potęgi lotnicze świata. Czechosłowacja nie posiada mórz, ale posiada przestworza, i te zapewne w niedalekiej przyszłości uzna za swój teren działania. Dzisiejszy więc stan

rzeczy i plany na przyszłość są zakrojone na wielką miarę, stworzą też zapewne podstawę do powstania naczelnej władzy lotnictwa w Czechosłowacji.

Rumunia

Przez długie lata zagadnienia lotnicze tego państwa koncentrowały się jedynie w ministerstwie wojny. Potrzeby Rumunii pod tym względem nie wyraziły się silniejszymi dążeniami ani władz państwa, ani też społeczeństwa. Śmiało też można powiedzieć, że w ogóle zagadnienia lotnicze nie znajdują tam jeszcze dziś zbyt silnego echa w społeczeństwie, przeto o usamodzielnieniu lotnictwa jako specjalnego działu życia państwowego mówić będzie można dopiero wtedy, gdy tym lotnictwem zainteresuje się społeczeństwo i sfery rządowe w sposób żywszy. Do ostatnich czasów o organizacji lotnictwa nie mówiono w Rumunii zbyt wiele, wprowadzając jedynie pewne uprzywilejowanie w armii dla korpusu lotniczego (specjalne dodatki dla personelu latającego, uznawane przez wszystkie armie świata).

Dopiero w r. 1929 ustawa normująca cywilną administrację państwową, obowiązująca z dn. 1 I r. 1930, uregulowała w bardzo prosty sposób kompetencję w sprawie lotnictwa cywilnego, oddając ją ministerstwu przemysłu i handlu, a odbierając spod kompetencji ministerstwa wojny.

To wydzielenie lotnictwa cywilnego spod kompetencji min. spraw wojskowych jest uważane w Rumunii za szczęśliwe ze względu na to, że w całym państwie uważa się ujmowanie przez ministerstwo wojny zagadnień lot-

niczych za niefachowe i nieumiejętne, a nawet nieudolne. Na lotnictwie rumuńskim znać pewnego rodzaju przesilenie, gdyż brak tam zdecydowanego programu i systemu organizacji. Odczuwa się stale konieczność odpowiedniego postawienia polityki zakupów i przemysłu lotniczego, który prawie nie istnieje. Mimo wszystko jednak dyskusje w parlamencie nad lotnictwem nie trwały nigdy długo, a szefowie rządów nigdy nie przeprowadzali wyczerpujących badań sytuacji lotnictwa i jego potrzeb. Rumunia leżąca na skraju Europy, posiadająca bogactwa naturalne potężnych złóż naftowych, powinna była już stworzyć pewną dobrze postawioną politykę lotniczą. Tej de facto ona nie posiada i długo na to trzeba tam będzie czekać.

W organizacji lotnictwa rumuńskiego od stycznia r. 1930 rozróżniamy osobny organ dla lotnictwa wojskowego w min. spraw wojskowych, a osobny dla lotnictwa cywilnego w ministerstwie przemysłu i handlu. Wydziały lotnicze obydwóch tych ministerstw posiadały na swym czele osoby wojskowe do r. 1932 w charakterze dyrektorów, a to: gen. Gorski w ministerstwie wojny, zaś gen. Rusinschi w min. przemysłu i handlu.

Zakres działania tych władz jest dość skromny, jak i ramy budżetów tych instytucyj (przeciętnie około 50—60 milionów zł.). Ostatnim etapem reorganizacji naczelnych władz lotniczych jest stworzenie w r. 1932 podsekretariatu dla lotnictwa, na czele którego postawiono podsekretarza Iirimescu. Całość spraw lotniczych skupia się w jego rękach, a spod kompetencji jego wyłączone są jedynie zagadnienia (tzn. dowodzenie) lotnictwa wojsko-

wego. W ten sposób i Rumunia stanęła w rzędzie państw posiadających swój odrębny naczelny organ dla zagadnień lotnictwa.

Hiszpania

W okresie dyktatury Primo de Rivery zwrócono baczniejszą uwagę na lotnictwo. Podkreślić należy, że w Hiszpanii zawsze interesowano się żywo zagadnieniami lotniczymi. W wyniku tego państwo to posiada od r. 1925 jako najwyższy organ lotniczy tzw. najwyższą radę lotniczą, podlegającą bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów. Rada ta została utrzymana w późniejszej republikańskiej, a nawet w dzisiejszej rewolucyjnej Hiszpanii. Najwyższa rada lotnicza koncentruje u siebie wszelkie zagadnienia lotnicze, a więc dotyczące wojskowego lotnictwa lądowego i morskiego oraz lotnictwa cywilnego. Dziś stanowi ona właściwie samodzielny podsekretariat, na którego czele stoi minister lotnictwa.

Jeżeli zatem chodzi o system pracy, to panuje tam zjednoczenie wszystkich zagadnień lotniczych w jednym organie. Polityka lotnicza kraju oparta jest o program, dostosowany do ogólnych stosunków, który pozwala Hiszpanii zorientować się, jaką siłę posiada w swoim lotnictwie.

Analizując w dalszym ciągu zagadnienie lotnictwa w poszczególnych krajach, zwrócić należy uwagę na Grecję, gdzie zorganizowano (w r. 1927) podsekretariat dla spraw lotnictwa, który dziś nosi nazwę ministerstwa lotnictwa. Specjalnie ciekawych zasad ten system nie po-

siada; wzorowany jest na Italii, więc go pomijam. Państwa bałtyckie również nie przeprowadziły jeszcze godnej uwagi organizacji swoich naczelnych władz lotniczych, przeto ich organizacji także nie omawiam.

Duży błąd by się popełniło, gdyby przy omawianiu całości zagadnień prawnych lotnictwa pominęło się to, co się dziś określa mianem polityki lotniczej. Trudno jednak między zagadnieniami prawnymi a polityką robić jakieś odgraniczenia. Istnieje bowiem tylko najściślejsza łączność tych dwóch dziedzin. Dlatego też, przystępując do ostatecznego omówienia zagadnień prawnych, przesunąłem uprzednio przed oczyma czytelników tylko szkicowo zaznaczone tło zagadnień lotniczych i ich ustosunkowanie do ogólnej polityki [1]. Przekonaliśmy się już, że lotnictwo wywiera wszędzie olbrzymi wpływ. Szybki jego rozwój w dobie obecnej, przechodzący w potężny wyścig narodów, stworzył specjalne zasady ujęcia zagadnień lotniczych w systemy organizacyjne. To właśnie stanowi najważniejszy, a zarazem najwybitniejszy dział polityki lotniczej. Zależy ona bezwzględnie od poziomu rozwoju danego państwa. Najwyższym szczeblem organizacyjnym, jaki dotychczas stworzono, jest ministerstwo lotnictwa. Problemy siły, jakie stwarza lotnictwo, przenikają do dużych i małych państw. Dlatego, jak wspomniałem wyżej, nie zapominają o powołaniu dla lotnictwa naczelnego organu i mniejsze państwa, co jest dowodem zrozumienia znaczenia takiej centralnej władzy dla rozwoju lotnictwa w dobie dzisiejszej.

---

[1] Patrz rozdział: Polityczne tło zagadnień.

Gdybyśmy chcieli przeprowadzić studium nad zasadami prawno-administracyjnymi, wystarczy samo zestawienie dyskusyj na temat władz lotniczych. Przekonujemy się, że odnośnie do potrzeby naczelnego organu dla spraw lotniczych istnieją pewne rozbieżności w poglądach na charakter najwyższych władz lotniczych, które dadzą się ująć w sposób następujący: czy ma to być a) organizacja, opierająca się na zasadzie niezespalania władzy w jednym organie, czy też b) organizacja samodzielna, skupiająca w jednych rękach całe zagadnienie.

Przykładem charakterystycznym dla systemu wymienionego pod a) jest organizacja władz francuskich przed r. 1928, a więc podział spraw lotnictwa pomiędzy 5 ministerstw, z których każde prowadziło swoją politykę lotniczą, przeważnie różną. Przykładem pod b) są omówione powyżej zasady organizacyjne państw: Anglii, Italii, Francji i Niemiec, które posiadają ministerstwa lotnictwa. Wywołana we Francji dyskusja przed powołaniem do życia ministerstwa lotnictwa doprowadziła do ogólnego sprzeciwu przeciw pozostawieniu status quo. Drobna część głosów opowiedziała się za podsekretariatem stanu, i to osobnym dla spraw wojskowych i osobnym dla cywilnych. Najliczniej wypowiedziano się jednak za samodzielnym urzędem dla lotnictwa, przy czym jedni żądali tylko samodzielnego sekretariatu, drudzy, liczniejsi, domagali się ministerstwa. Gdy powołano do życia ministerstwo, rezultaty przekonały wszystkich o jego walorach. Jeden z bardzo poważnych znawców, dr Nebout [1], sprecyzował wtedy znakomicie zalety nowej

[1] Dr G. A. Nebout, Le Ministère de l'Air (1929).

organizacji, i od tego czasu nikt we Francji nie podaje w wątpliwość wartości zasady usamodzielnienia spraw lotniczych we własnym organie.

Na czym więc polega zaleta tego samodzielnego organu? Jeden człowiek, jeden budżet, jedna polityka. Minister jest najwyższym odpowiedzialnym kierownikiem działu administracyjnego swego resortu. Wiążą go tylko ustawy. Kontrasygnuje on akta głowy państwa, dotyczące lotnictwa (zależne to jest od konstytucji państwa). Prezes Rady Ministrów (czy premier) odpowiada wprawdzie za całość polityki rządu, lecz omijanie właściwego ministra nie jest nigdzie praktykowane. Dyktatury nowoczesne rozwiązały te sprawy w formie delegowania osoby zaufanej na kierownika ministerstwa lotnictwa (Italia, Niemcy). Na podstawie budżetu minister wydatkuje i zdaje sprawozdania z wydatków, preliminuje nowy budżet, broni jego realności wobec parlamentu oraz jest kierownikiem politycznym na podstawie działalności całego resortu. Minister więc jest to urzędnik konstytucyjnie ustanowiony, bezpośrednio głowie państwa podległy, przez niego powoływany i mianowany, odpowiedzialny wobec reprezentacji narodowej (parlamentu). Zadaniem jego jest: służyć radą głowie państwa, kontrasygnować jej akta rządowe, czuwać nad ich wykonaniem oraz kierować wszystkimi działami podległej administracji. Ze względu na łączenie spraw lotnictwa wojskowego i cywilnego w jednych rękach ważna jest sprawa dowództwa w lotnictwie wojskowym. Tę sprawę, aczkolwiek bardzo ważną i niebezpieczną, wszędzie rozwiązano dość szczęśliwie. Podnieść należy przy sposobności, że na istnieniu ministerstwa najwięcej zyskuje lotnictwo wojskowe, które

na wypadek wojny wszystkie swoje sprawy ma skoncentrowane w jednym organie i tylko militaryzuje przez przemundurowanie kierowników odpowiednich działów. W przeciwieństwie do tego, przy systemie rozproszkowania zagadnień lotniczych między różne ministerstwa, na wypadek wojny te ministerstwa militaryzują się kosztem spraw lotniczych i trzeba wtedy dużego wysiłku, by lotnictwo zebrać w jedną całość. Jako uzupełnienie charakterystyki samodzielnego systemu podkreślić należy, że nie zanotowano jeszcze dotychczas wypadku wycofania się któregoś państwa z systemu ześrodkowania spraw lotniczych w ministerstwie i powrócenia do systemu decentralizacji zagadnień lotniczych pomiędzy różne resorty. Coraz większe znaczenie lotnictwa w życiu państw nowoczesnych, szczególnie gdy w grę wchodzi ich bezpieczeństwo na wypadek wojny, nakazuje stworzenie dla niego umiejętnego kierownictwa, i to zawsze jednego. Najbardziej miarodajna w tej dziedzinie będzie opinia niemiecka jako wyrażana przez przedstawicieli państwa, ostatniego z rzędu, które zorganizowało ministerstwo lotnictwa. Oto zdanie redaktora A. Kirschnera [1]: „Lotnictwo niemieckie naśladowało tym [2] przykład innych mocarstw europejskich — Anglii, Italii, Francji, — które częściowo już w czasie wojny światowej (Anglia), częściowo w latach powojennych przystąpiły do zjednoczenia wszystkich gałęzi lotnictwa w jedno samodzielne ministerstwo. Z biegiem lat okazało się, że taka forma organizacji najwyższych władz jest najskuteczniejsza i naj-

[1] W r. 1933 na łamach „Der Luftwacht".

[2] Przekształceniem komisariatu Rzeszy dla spraw lotnictwa na ministerstwo lotnictwa.

bardziej sprężysta, zwłaszcza gdy silna ręka nią kieruje. Francja służy jako przykład, że słabowicie kierowane ministerstwa lotnictwa więcej szkody przynoszą, niż pożytku (np. rządy ministrów Painlevé'go i Dumesnil'a). Tam, zdaje się, dopiero teraz okazała się silna ręka nowego ministra Pierre Cot'a [1]. Jednak Anglia, a specjalnie Italia, pokazały, że ministerstwa lotnictwa, prowadzone przez osobistości o silnych charakterach, doprowadzić mogą lotnictwo do najwyższej doskonałości i sprawności".

Lotnictwo stało się dzisiaj jednym z najistotniejszych czynników znaczenia państw nowoczesnych. Nie ma potęgi tego państwa bez umiejętnego ujęcia zagadnień lotnictwa. Polityka lotnicza, to gra o wielką stawkę, zwycięży ten, kto potrafi wykonać umiejętne pociągnięcia.

LOTNICTWO I PRAWO A PRZYSZŁOŚĆ I JEJ PROBLEMY

Na temat przyszłości lotnictwa wypowiadały się i wypowiadają liczne rzesze autorów, snując śmiałe przypuszczenia. Są to jednak dziś, w okresie potężnego rozwoju lotnictwa — tylko przypuszczenia.

Patrzyć należy na to, co się dzieje w dziedzinie lotnictwa, z punktu widzenia dzisiejszych problemów politycznych i militarnych, oraz zesumować to, co dziś jest, a przyszłość określać według tego, co wyraża się w obecnych dążeniach ludzkości. Chcąc bowiem omawiać rozwój lotnictwa i snuć przypuszczenia co do dalszego jego

[1] Min. Cot, twórca porozumienia lotniczego franc.-sowiec., ustąpił r. 1934; następcą był gen. Denain, obecnie jest znów min. lotnictwa.

rozwoju, trzeba z punktu widzenia politycznego patrzeć na nie jako na środek użyteczności publicznej czasu pokojowego i środek obrony w czasie wojny. Zwróćmy uwagę na pewne ugrupowania państw. Istnieją dziś w Europie znane powszechnie umowy lotnicze, np. francusko-sowiecka, czeskosłowacko-sowiecka i inne, które ustalają współpracę armii powietrznej każdego z tych państw na wypadek wojny. Dla nikogo nie jest tajemnicą rozwój floty powietrznej Italii, a obecnie Niemiec, oraz ich wzajemne ustosunkowanie. Pamiętajmy również o tym, że nie ma samolotu cywilnego, który by nie mógł oddać usług armii walczącej. Taki stan rzeczy pozwala przypuszczać, że sposoby prowadzenia wojny w przyszłości będą odmienne od dotychczasowych. Bezsprzecznie będzie to wojna, prowadzona takimi środkami, które w ostatniej wojnie były odosobnione na frontach w początkowych jej okresach, a w dwóch ostatnich wyrobiły sobie jedno z pierwszych miejsc, i to decydujące. Tymi środkami są lotnictwo i gazy, które zmieniają sposoby prowadzenia walki. (Tu nawiasowo zaznaczyć musimy, że państwo, nie posiadające swego przemysłu na wypadek wojny, jest z góry skazane na zagładę, a w okresie pokoju stanie się terenem eksploatacyjnym dla obcych). Potężny rozwój lotnictwa od r. 1903, w chwili obecnej, po olbrzymich raidach i rekordach, stwarza dwa zasadniczo nowe zjawiska w polityce gospodarczej i militarnej: 1) zniknięcie granic i przeszkód, które stanowiły rzeki, góry i morza dla dawnych środków komunikacji; 2) zmniejszenie odległości z powodu szybkości, jaką dysponuje lotnictwo. Dzisiejszy rekordowy samolot osiągnął ponad 700 klm na godzinę i ponad 12.000 mtr wysokości oraz około 50 godzin w po-

wietrzu bez lądowania, przy własnych zapasach paliwa. Gdy przypatrzymy się stałemu wzrastaniu rekordów w lotnictwie, to stwierdzimy, że szybkość samolotu, jego pułap [1] oraz czas pozostawania w powietrzu bez lądowania, stale się powiększają. Są to wyniki wysiłków konstruktorów nad udoskonaleniem płatowca i silnika, dążących do stworzenia z samolotu najpotężniejszego czynnika gospodarczego i politycznego. Wkraczając w dziedzinę komunikacji lotniczej, trzeba oprócz dotychczas poznanych walorów samolotów dodać tzw. pojęcie dużej tony kilometrycznej w powietrzu. Pojęcie to da się ująć w problemie wkładania jak największego ciężaru na samolot czyli stworzenia transportowca powietrznego. Dziś najcięższe samoloty, z ciężarem, dochodzą i przekraczają nawet wagę 50 tysięcy kg, co jest już pomostem do przyszłych potężnych transportowców powietrznych, unoszących setki i tysiące ton. Dla rozwinięcia tych idei komunikacyjnych musimy zapytać: do czego dąży komunikacja lotnicza i jakie znajdzie ona drogi? Odpowiedzi szukać musimy w dążeniu do uczynienia z samolotu środka zaspokajania wszelkich potrzeb nowoczesnego człowieka. Uważając więc sprawę komunikacji dziś za najbardziej otwartą, popatrzmy na problemy przyszłości z tego punktu widzenia. Wymagania stawiane samolotom komunikacyjnym niedalekiej przyszłości skupiają się w zagadnieniu: szybkości 400—500 km/godz. na wysokości 12—15.000 m. Będzie to lot najekonomiczniejszy, gdyż na tych wysokościach atmosfera jest rzadsza, tym samym przedstawia mniejszy opór aniżeli na wysokościach małych. Wprawdzie wówczas zachodzi potrzeba ogrzewania

[1] Największa wysokość osiągalna przez samolot

silnika i załogi, oraz dostarczania specjalnej mieszanki do silnika, a także zapewnienia załodze warunków oddychania, lecz na to wszystko konstruktor już odpowiedział: zastosował specjalną sprężarkę dla silnika [1], oraz skonstruował specjalne aparaty tlenowe dla załogi do oddychania na tej wysokości. Dalej, by osiągnąć pożądaną wysokość, zastosował specjalne śmigła o zmiennym skoku oraz profile dla specjalnych skrzydeł płatowców do lotów wysokościowych. W dziedzinie budowy płatowca i silnika wprowadzane są tak szybko udoskonalenia, że na razie trudno ocenić, co stanie się w niedalekiej przyszłości faktem dokonanym. Dodać także trzeba, że doświadczenia aerodynamiczne prowadzone są nad takim udoskonaleniem płatowców, żeby lot ich na wysokości 10—15000 m mógł się odbywać z szybkością 500—1000 km/godz., czyli by wtedy tona kilometryczna, przewożona samolotem, była jak najtańsza. (Profesor Mokrzycki w swej pracy uważa 3000 km/godz. za szybkość realną). Zacznie się więc opłacać transport, gdy statek powietrzny zabierać będzie 50—100.000 klg ładunku i będzie posiadał szybkość handlową 500 km/godz. Pamiętać należy również, że woda stanie się niezawodnie uniwersalnym lotniskiem, gdyż trudności terenowe lotnisk są większe dla lądowych samolotów, niż dla wodno-samolotów. Dziś usunięto także przeważnie trudności połączone z zagadnieniem szybkości przy lądowaniu, więc samoloty lądowe dużych rozmiarów dochodzą do ostatecznych etapów udoskonalania. Kwestia lądowania prostopadłego, rozwiązywana przez konstruktora hiszpańskiego De la Cierva przy

[1] Dla wytwarzania odpowiedniej mieszanki na większych wysokościach.

pomocy auto-gira o olbrzymich rozmiarach, dziś staje się bardziej realna. Dotyczy to również zmniejszania szybkości przy lądowaniu z pomocą specjalnych przyrządów, np. do tego celu mają służyć także lotniska na dachach olbrzymich budowli. Gdy bardziej rozpowszechni się i udoskonali wirowiec (auto-giro), wtedy lotniska będą mogły znajdować się w najbardziej skupionych centrach miast, np. wysoko na dachach jakichś drapaczy chmur. Zajmujące są problemy nowoczesnych i przyszłych lotnisk w związku z urządzeniem przyziemia, np. lotnisko dla celów wojskowych powinno posiadać sam teren do lądowania, hangary zaś i wszystkie zabudowania powinny być schowane w ziemi. Statki powietrzne będą spuszczane przy pomocy wind głęboko pod powierzchnię otaczającego terenu do hangaru, i niewidoczne z góry. Przy samolotach komunikacyjnych, turystycznych i sportowych ważny jest problem konstrukcyjny płatowca, polegający na automatycznym składaniu skrzydeł równolegle do kadłuba, z równoczesną np. możliwością używania mniejszego silnika, który pozwoliłby na poruszanie kół podwozia, przez co płatowiec po wylądowaniu i po złożeniu skrzydeł mógłby jak samochód odjechać ulicami miasta, odwieźć tam pasażerów, po czym odjechać do garażu-hangaru w mieście. Ważnym problemem przyszłości będzie również regulacja ruchu powietrznego. Dziś już rozwój lotnictwa sportowego i turystycznego, samolotów o małej mocy oraz szybowców z pomocniczym silnikiem i innych statków powietrznych zatoczył tak szerokie kręgi, że tylko brak, zdawałoby się, pewnej ilości dorożek powietrznych, dostępnych dla każdego, stoi na przeszkodzie temu, by firmament niebieski pokrył się

niezliczoną ilością przyrządów do latania i upodobnił się do ruchu ulicznego, zwłaszcza gdy dodamy do tego samoloty pocztowe, transportowe i pasażerskie, kursujące już na dalekich przestrzeniach. Ruch przeto powietrzny wymagać będzie koniecznej regulacji. Niektórzy prawnicy już obecnie rzucają myśl przeprowadzenia podziału stref powietrza w ten sposób, by np. samoloty, kursujące na dalekich liniach, przebywały tę drogę na wysokości 10—15000 m, sanitarne — na 5—6000, pocztowe na 6—8000, sportowe na 1000—3000, dorożki na niższych wysokościach itp.

Istnieją jeszcze inne projekty, może bardziej utopijne. Znany jest np. projekt stacji lotniczej na olbrzymich balonach z pomocniczymi płaszczyznami do lądowania, które śmiały projektodawca określa jako lotniska, mogące według niego mieć rację bytu jako lotniska pomocnicze na olbrzymich odległościach, i to ponad sferą chmur deszczowych i burz. W ten sposób komunikacja lotnicza transoceaniczna i transkontynentalna mogłaby być ułatwiona i pewniejsza. Wspomnieć wypada także o napełnianiu zbiorników paliwem w locie przez samoloty-cysterny, co znacznie przedłuża trasę lotu, a samolot, nie lądując, nie straci czasu na uzupełnienie paliwa.

Podbój oceanów przez lotnictwo stał się faktem dokonanym. Odkrycia podbiegunowe przy pomocy samolotów (admirał Byrd) udowodniły, że i tamtędy może pójść skrócona droga, łącząca różne części świata. Poważne próby i projekty realizacyjne wysp-baz-lotnisk, pływających na oceanach, dowodzą poważnego traktowania tych problemów. Jak widzimy, praca na tym polu idzie stale naprzód. Omówiwszy w kilku przykładach ten tak

ważny wyścig narodów w lotnictwie, dotknąć pragnę obecnie tych zagadnień, które dotyczą prawnej i administracyjnej organizacji lotnictwa w przyszłości, i to może już nie tak odległej. Są nimi: problem państwowy i problem międzynarodowy.

W toku rozpatrywania zagadnienia prawnego przestworzy powietrznych wykazaliśmy dwie jego różne dziedziny prawne. Ze strony prawa prywatnego panowanie sięgać może nad przestrzenią powietrzną tak daleko, jak sięga możność praktycznego jej użytkowania. Dla właściciela zatem terenu używanie strefy powietrza ponad pewną wysokość jest dość ograniczone a nawet nieraz niewykonalne. Pewną konieczność w oznaczaniu tej granicy wysuwa problem drapaczy chmur w architekturze i prawa lotniczego. Ojczyzna drapaczy chmur określa pojęcie użytecznej dla lotnictwa przestrzeni powietrznej w sposób następujący: „jak użyto w tym akcie, zwrot spławne przestrzenie powietrzne (navigable air-space) oznacza przestrzenie powietrzne ponad minimalnym bezpieczeństwem lotu, przyjęte przez sekretariat handlu pod rubryką 3“ [1]. W dekrecie tym ustawa amerykańska, jak i większość ustaw europejskich, nie ustalają granic, a jedynie tworzą pewnego rodzaju kompromis między prawem własności a prawem lotniczym. Czy jest możliwe ustalenie zewnętrznych a widocznych oznak rozgraniczenia między prawem prywatnym posiadania pewnej części słupa powietrznego nad swą własnością, a prawem

[1] Ustawa Stanów Zjednoczonych w rozdz. 10 tak mówi: as used in this act, the term „navigable airspace“ means airspace above the minimum safe altitudes of flight prescribed by the Secretary of Commerce under section 3...“.

zwierzchnictwa państwowego nad przestrzenią powietrzną? Istnieją więc następujące problemy: 1) własności terenu i najniższej strefy powietrznej, 2) prawa zwierzchniczego państwa do strefy lotniczej, 3) międzynarodowej strefy powietrznej. Dwa pierwsze zagadnienia musi prawo wewnętrzne danego państwa tak ułożyć i ustosunkować do siebie, by nie zachodziła jakakolwiek kolizja między prawem lotniczym a prawem prywatnym właściciela terenu. Jeżeli w tym kierunku ustali się zdecydowaną zasadę prawną, będzie równocześnie możliwe określenie zasad międzynarodowego prawa prywatnego lotniczego, tak jednak dziś zależnego od dobrej woli państw umawiających się. Życie zadecydowało o ograniczeniu na korzyść lotnictwa prawa prywatnego właściciela, daje się więc obecnie uczuwać we wszystkich państwach konieczność międzynarodowego określenia wartości prawno-prywatnych, opartych o jedną wspólną normę. Lecz problem ten, poza pewnymi szczegółami rozstrzygniętymi przez konwencje lotnicze, nie został jeszcze dotychczas w całości rozwiązany.

Na tle tych rozważań wysuwają się obecnie na pierwszy plan następujące kwestie: a) prawnego umiędzynarodowienia żeglugi powietrznej, posiadającej charakter czysto międzynarodowy (np. ruch powietrzny transoceaniczny, transkontynentalny, pocztowy itp.); b) powołania wspólnego organu międzynarodowego, który by ujął stronę zasad prawnych nie tylko z punktu widzenia prawa publicznego (czyli zastąpił CINA), lecz zarazem rozstrzygał wszystkie zagadnienia prawne (tak np. w ruchu powietrznym międzynarodowym kwestię ubezpieczeń i odszkodowań z punktu widzenia CITEJA raczej stoso-

wać należy do komunikacji lotniczej, a prawie poza nawiasem pozostaje turystyka lotnicza i sport lotniczy); c) prawdziwego umiędzynarodowienia problemów lotniczych na platformie rozwoju kulturalnego współżycia narodów nie w licznych sekcjach Ligi Narodów, lecz w jednej, i to rzeczywistej komórce międzynarodowej dla zagadnień lotniczych; d) rozgraniczenia lotnictwa wojny i pokoju (np. na tle konferencyj rozbrojeniowych); e) faktycznego sprecyzowania pojęcia wojny powietrznej oraz jej ograniczenia.

To są najważniejsze problemy przyszłości, powstające na tle dzisiejszych stosunków prawnych lotnictwa, dające się podzielić według ogólnych zasad na pokojowe i wojenne. Myliłby się każdy, kto by twierdził, że wszystkie międzynarodowe zagadnienia prawa publicznego lotnictwa zostały już ujęte w pewne formy przez komórki prawne, omówione wyżej. Np. pozostaje jeszcze do omówienia jako uzupełnienie zagadnienia „dominium coeli" ważny problem, taki, jak natura prawna przestworzy powietrznych nad morzami otwartymi i związana z nią kwestia lotnisk — pływających (les îles flottantes) na oceanach.

Jak już wspomniano wyżej, Grocius poruszył w „Mare liberum" kwestię wolności otwartych mórz. Potem w pierwszym dziesięcioleciu naszego stulecia prawnicy skłonni byli uznać powietrze nad otwartym morzem za wolne od jakiegokolwiek zwierzchnictwa. Międzynarodowy kongres prawniczy dla reglamentacji żeglugi powietrznej w Weronie w r. 1910 stwierdził także, że przestworza powietrzne nad obszarami, nie objętymi przez jakiekolwiek zwierzchnictwo państwowe, i nad morzem

otwartym, uważać należy za wolne. W czasie trwania prac nad międzynarodową konwencją lotniczą w r. 1919 uznano również te same zasady. Jednak w konwencji znajdujemy tylko znane stwierdzenia zwierzchnictwa co do przestrzeni powietrznej w obrębie granic państwowych, zaś dalszych rozstrzygnięć brak, np. jakie należy stosować prawa w stosunku do statków powietrznych znajdujących się w przestrzeni powietrznej nie objętej żadnym zwierzchnictwem. Zagadnieniem tym zainteresował się Instytut Międzynarodowego Prawa w r. 1922 na sesji w Buenos Aires i ujął je w następującą formułę: „Statek powietrzny, który znajdzie się nad otwartym (pełnym) morzem lub nad obszarem, nie objętym żadnym zwierzchnictwem państwowym, podlega prawu państwa, któremu jest przynależny". W ten sposób przyjęto formułę prawną dla statków powietrznych podobną do obowiązującej w żegludze morskiej.

W międzyczasie odbywa się praca narodów nad pokonaniem przy pomocy lotnictwa oceanów. Z każdym dniem ludzkość czym raz większymi krokami zbliża się do zdobycia stałego pomostu ponad oceanami. Lata 1925—30 są okresem jak gdyby przygotowawczym. Miały one bowiem dać przeświadczenie o możliwości stworzenia komunikacji transoceanicznej; potwierdziły tę możliwość dokonane liczne przeloty Atlantyku i Oceanu Spokojnego. W ślad za tymi zdobyczami poszła nauka, która usiłowała zanalizować zagadnienie z punktu widzenia prawno-organizacyjnego i administracyjnego. Słynny uniwersytet Harvard w ciągu paru lat zanotował kilkanaście prac na temat organizacji ruchu lotniczego transoceanicznego i międzynarodowej organizacji z punktu widzenia

prawa lotniczego. Europa w r. 1933 zaczęła również studiować ten problem. Francja i Anglia dały dość pokaźną ilość prac na ten temat. W latach 1933—35 p. Kroell [1] oraz prof. Giannini i inni podjęli szereg prac prawniczych w tej dziedzinie. Prace habilitacyjne Kroella na uniwersytecie w Lille dały duży materiał rzeczowy.

Praktyczną stroną zagadnienia, a więc jego realizacją, zajmują się szczególnie żywo w Ameryce. Od 1929 r. stale mówi się tam o komunikacji Ameryka — Europa, a inżynier Armstrong z Du Pont Corporation podjął projekt wysp pływających do lądowania na Atlantyku. Rząd Stanów Zjednoczonych w pracach wstępnych do zagadnienia ruchu lotniczego transoceanicznego przygotował kilka umów międzynarodowych, mających na celu usprawnienie tego ruchu. I tak z Italią zawarto umowę w dniach 13 i 14 października r. 1931, z Niemcami 31 maja 1932, z Szwecją w dniach 8 i 9 września 1930, z Norwegią 16 października 1933, z Danią w dniach 22—24 maja r. 1934. Dwa największe amerykańskie państwa, tj. Stany Zjednoczone i Brazylia, które nie są członkami CINA, stworzyły już pewne etapy przygotowawcze do rozwiązania problemu tej komunikacji. W r. 1927 wystąpiła Brazylia na Międzynarodowym Kongresie Żeglugi Powietrznej w Rzymie, na skutek pertraktacyj przeprowadzonych z Niemcami i Francuzami [2], z takimi propozycjami w sto-

---

[1] Licencie en droit w Lille i Strassburgu.

[2] W r. 1926/27 pobyt dra Luthera w Brazylii dla sfinalizowania umowy Lufthanzy z Condorsindicatem, dotyczącej komunikacji lotniczej Ameryka południowa — Europa przez Afrykę (Dakar — Natal). To samo później przeprowadzał Latoecoère (Francja).

sunku do wysp-lotnisk pływających: powinny one być umiędzynarodowione i poddane kontroli Ligi Narodów; powinny być w jednaki sposób dostępne wszystkim państwom; nie powinny stanowić wyłącznej własności przedsiębiorstw będących pod opieką państw, lecz powinny być tylko w zarządzie tych właśnie państw; w czasie wojny muszą być one zneutralizowane i podlegać jurysdykcji tego państwa, którego obywatele są głównymi akcjonariuszami przedsiębiorstwa, zarządzającymi tym lotniskiem, lub państwa, na którego terytorium znajduje się siedziba przedsiębiorstwa; nadto dopuszcza do jurysdykcji także państwo najbliższej wyspy. Pominięto tam zasadę trwałego zwierzchnictwa o charakterze państwowym, oddając wymienionym państwom jedynie jurysdykcję nad tymi lotniskami.

Wyżej podkreśliłem zagadnienie natury prawnej przestworzy powietrznych nad otwartym morzem. Obecnie wspomnieć należy, że najważniejszym zadaniem tych lotnisk jest udzielanie pomocy samolotom w czasie ich przelotu przez ocean i zaopatrywanie ich w materiały pędne, żywność itp. Gdy zarysowała się koncepcja wysp-lotnisk, powstało równocześnie pytanie, czy traktować je należy pod względem prawnym analogicznie do wysp naturalnych, czy może upodobnić wobec prawa do okrętów, czy też poddać zasadom reprezentowanym przez Instytut Międzynarodowego Prawa z 1922 r., dotyczącym statków powietrznych przelatujących przestworza nad otwartymi morzami lub nad obszarami nie podlegającymi żadnemu zwierzchnictwu państwowemu, czy wreszcie ustalonym na sesji Międzynarodowego Komitetu Prawa Lotniczego

(CJIA) w Pradze r. 1930 [1]. Na ten temat jeszcze dziś nie ma zgody. Szereg prawników wypowiada się przeciw zwierzchnictwu państwowemu nad przestrzenią powietrzną nad taką wyspą. Inni zaś przyrównują ją do okrętu, a zatem prawo portu ojczystego miałoby tu zastosowanie itp. Prof. Giannini stwierdza, że pływające wyspy-lotniska nie mogą podlegać żadnemu zwierzchnictwu państwowemu, i podobnie jak Kroell proponuje oprzeć ich charakter prawny na porozumieniu międzynarodowym, którego treść byłaby mniej więcej taka: Państwo, które zamierza budować lotnisko-wyspę, zawiadamia o tym Ligę Narodów, która rozciąga kontrolę nad takim lotniskiem w czasie pokoju i wojny. Liga winna udostępnić używanie lotnisk przez wszystkie statki powietrzne, które otrzymają tam wszelką pomoc, podobnie jak na innych lotniskach. Administrowane mają być takie wyspy-lotniska przez państwa i towarzystwa na podstawie pewnych uprawnień według ustawodawstwa danego państwa. Zachowane być winny na nich przepisy o sygnalizacji i o bezpieczeństwie na podstawie umów międzynarodowych i przepisów Ligi Narodów. Lotniska-wyspy nie będą przystosowywane do celów wojennych (np. nie będą budowane punkty obserwacyjne ani wykonane inne prace, mające na celu zbrojenia). W razie wojny państwo wojujące a zarazem zarządzające, lub do którego to lotnisko-wyspa należy, przekazuje kontrolę nad nim bezpośrednio Lidze Narodów (która może wyznaczyć do kon-

[1] Redagowany wówczas tekst art. 3 kodeksu lotniczego brzmi: „Statek powietrzny, który przelatuje nad morzem otwartym lub obszarem nie objętym żadnym zwierzchnictwem, podlega prawu i jurysdykcji kraju, do którego jest przynależny".

troli i zarządu jakieś państwo neutralne). Prawo lądowania mieć mogą także statki powietrzne państw prowadzących wojnę, lecz wtedy podlegają sekwestrowi do końca wojny; gdyby zaś lądowały umyślnie, podlegają konfiskacie. Ostatnia praca Kroella w „Revue Aéronautique Internationale“[1] pt. „L'aspect juridique des liaisons aériennes transoceanique et leur organisation administrative par les Etats intéréssés“, poruszająca to zagadnienie, opiera się na zasadach konwencji międzynarodowej, zawiera jednak pewne niedomówienia. Dodać bowiem w niej należało by zapytanie: jaki teraz kierunek zwycięży? Czy propagowana przez prof. Fauchille'a w r. 1902 zasada: „L'air est libre“, co doprowadziłoby do uznania charakteru międzynarodowego przestworzy, obalenia najwyższej organizacji C. I. N. A. i nieoddawania przestworzy pod zwierzchnictwo państwowe? Czy też może ludzkość zostanie wierna ideom, zawartym w konwencji międzynarodowej lotniczej, których analizą zajmuje się p. Kroell, i w ten sposób w łonie zainteresowanych państw rozwiąże się ten najpotężniejszy problem przyszłości?!

Nie ma dziś możności wyczerpania wszystkich problemów oczekujących w przyszłości lotnictwo i domagających się rozwiązania. Lecz dla stworzenia żywszego obrazu obecnego stanu rzeczy w dziedzinie prawnej lotnictwa naszkicujemy niektóre jego objawy: Oto lot z jednego kraju do drugiego przez inne kraje naszpikowany jest nieprawdopodobnymi wprost trudnościami. Pomijam kwestię paszportu i tryptyka (carnet de passage en douanne), lecz istnieje np. w jednych państwach obo-

[1] Czerwiec 1935 r.

wiązek ubezpieczeń (przechodzimy do sprawy prawno-prywatnej) od szkód względem osób trzecich (Niemcy, Italia), w innych nie; dalej w pewnych istnieje w ogóle obowiązek ubezpieczeń lotniczych (Niemcy, Italia, Anglia), w innych znów nie. Pojęcia kontroli celnej, paszportowej itp. są skomplikowane i nieraz niejasne; szczególnie daje się to odczuć przy lotach dalekodystansowych lub raidach. Nie można również zasad prawno-publicznych odgraniczać od zasad prawno-prywatnych, i tylko pewną część zasad prawno-prywatnych uznać za aktualną w odniesieniu do jednego działu lotnictwa, jak to ma miejsce w stosunkach lotnictwa komunikacyjnego. Jeśli np. kwestia przewoźnika powietrznego jest ustalona na platformie CITEJA, a różne wysiłki FAI doprowadziły częściowo do udogodnień dla sportu i turystyki lotniczej (licencja sportowa, opłaty lotniskowe, zniesione w niektórych państwach dla członków FAI, tryptyki lotnicze) to brak temu wszystkiemu zasadniczej spoistości. Prace CJIA dały w rezultacie opracowanie kodeksu lotniczego [1], lecz jakkolwiek jest to praca prywatna, czy jednak któraś z oficjalnych instytucyj międzynarodowych zastanowiła się poważnie i zdecydowanie nad uproszczeniem stosunków międzynarodowych w dziedzinie lotnictwa, opierając się właśnie na nim?

Dotychczasowa turystyka lotnicza, z własnego doświadczenia to podkreślam jako prawnik, wydaje mi się dziś bardzo problematyczna, a jeżeli już nie problematyczna, to w każdym razie ciężko dostępna; pomijam już samą jej kosztowność. Oto turysta lotniczy musi zebrać około

[1] Omówiono go w I-szym tomie (Code de l'Air).

20 świadectw, dokumentów itp., zanim będzie mógł poruszyć rączką do gazu przy starcie swego samolotu. Siła papieru opieczętowanego stanęła wszechwładnie w prawie lotniczym na pierwszym miejscu. Rzeczy najprostsze stały się tak skomplikowane, że zwykły śmiertelnik, posiadający nawet środki na uprawianie turystyki lotniczej, z trudem może je przezwyciężyć. Zagorzałych fantastów lotnictwa jest wprawdzie sporo, ale ułatwień dla nich — żadnych, a przecież można by przy pomocy np. jednego dokumentu lotniczego międzynarodowego uzyskać prawo do uprawiania turystyki lotniczej; może nie po całym świecie, ale choćby w obrębie państw należących do CINA i FAI. Jeżelibyśmy zestawili koszta, jakie ponoszą państwa i instytucje prywatne różnych państw z tytułu udziału w międzynarodowych organizacjach, i gdybyśmy je razem włożyli w jedno prawdziwie międzynarodowe biuro czy urząd lotniczy, to byśmy mogli rozwijać lotnictwo w oparciu o kulturę, a nie szykanę międzynarodową. Szwankuje więc współpraca międzynarodowa w dziedzinie lotnictwa bardzo wyraźnie. A przecież nie trzeba zapominać, że w r. 1935 FAI zaprojektowała na r. 1937 w miejsce Challengu wyścig dookoła świata jako konkurs sportowy, że liczni przedstawiciele tej organizacji i ministrowie lotnictwa już parę lat temu wskazywali na braki w międzynarodowej organizacji lotnictwa i potrzebę reorganizacji.

Czy więc ramy państwowych zasad organizacyjnych i administracyjnych, opartych o dotychczasowe międzynarodowe systemy prawne, wystarczą? Wyścig lotniczy narodów trwa, imperializm zaś i chęć podbojów wcale nie zmalały w ostatnich czasach. Czy ludzkość znajdzie roz-

wiązanie pokojowe, czy też krwawo okupywane zdobycze na Atlantyku i innych oceanach staną się zarzewiem bardziej krwawych wyścigów? Wszyscy zgodnie orzekli, że jedyną możliwą formą prawną lotnictwa jest tylko organizacja międzynarodowa. Z tym łączą się wszystkie ogólnoświatowe problemy przyszłości lotnictwa, bo na takiej organizacji prawnej oprą się wszystkie systemy administracyjne państwowe. Jakie one będą, pokażą już czasy najbliższe. Dziś nie istnieje splendid isolation żadnego państwa i żadnej części świata. Czyż więc o dalszym rozwoju lotnictwa i o jego organizacji prawnej w ramach międzynarodowych tylko czynniki siły, a nie kultury decydować powinny?

Życie płynie wartkim korytem, lecz formy nadawać mu winna twórcza idea prawa. I świat wiedzy, kultury i nauki wierzy, że postęp lotnictwa oraz jego zagadnienia prawne i polityczne oprą się o kulturalne formy wyścigu narodów.

Zamykając ten tom międzynarodowego prawa lotniczego, daleki jestem od twierdzenia, że wyczerpałem wszystkie zagadnienia prawne i polityczne lotnictwa. One powstają i rosną stale. Niniejsze studium miało na celu ujawnienie jedynie podstaw prawnych i politycznych dzisiejszego lotnictwa. Uważam jednak, że kwestie te mogą być rozpatrywane tylko na podłożu ogólnej polityki, i że ona dopiero jest tłem faktycznym zagadnień prawnych i politycznych dzisiejszego świata.