

Abeyratne Ruwantissa. Regulation of Air Transport: The Slumbering Sentinels. Cham: Springer International Publishing, 2014, 218 s.

V roce 2013 se v kanadském Montrealu uskutečnila v rámci Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) 6. celosvětová konference o letecké dopravě (AT Conf/6) na téma *Udržitelnost letecké dopravy*. AT Conf/6 si předsevzala vypracovat pokyny a akční plán pro vytvoření celosvětového regulačního rámce letecké dopravy, a to za účelem vybudování udržitelného systému mezinárodní letecké dopravy. Klíčový důraz byl kladen na oblasti vlastnictví a kontroly leteckých dopravců, přístupu na trh se službami letecké dopravy, ochrany spotřebitele či zdaňování. Výsledkem AT Conf/6 byla mimo jiné shoda na tom, že je nezbytné nadále pomáhat členským státům v liberalizačních snahách a poskytovat jim nezbytnou pomoc, vyvíjet a aktualizovat databáze a vzorové dokumenty usnadňující regulaci letecké dopravy, monitorovat vývoj regulace leteckého práva nebo pořádat semináře a vypracovávat studie z oblasti leteckého práva s ohledem na jeho probíhající vývoj.

Autor *Ruwantissa Abeyratne*, mezinárodně uznávaný odborník na oblast leteckého práva, si v této monografii klade otázku, zda výše uvedené „administrativní“ úkoly uložené ICAO na základě závěrů AT Conf/6 nejsou málo ambiciózní a zda by ICAO nemělo konečně po desítkách let vstoupit do role mezinárodního regulátora letecké dopravy a stát se *leaderem*, nikoli jen pouhým diskuzním fórem.

Monografie je rozdělena do devíti kapitol. V úvodní kapitole autor rozebírá povahu a roli ICAO v mezinárodní letecké dopravě s ohledem na jednotlivá ustanovení Chicagské úmluvy. Zvažuje také nezbytnost užší spolupráce na mezinárodní úrovni mezi členskými státy a leteckými dopravci reprezentovanými Mezinárodní asociací leteckých dopravců (IATA).

Ve druhé kapitole se autor zabývá hospodářskou soutěží v mezinárodní letecké dopravě, která je stále poznamenána ochrannářskou politikou jednotlivých států (zejména v oblasti vlastnictví a kontroly leteckých dopravců), a způsobem, jak zajistit větší liberalizaci hospodářské soutěže.

Třetí kapitola je věnována konektivě, tzn. propojení vnitrostátní a mezinárodní sítě letecké dopravy. Důraz je kladen na propojení poskytování služeb letecké dopravy a turismu, jenž je pro udržitelnost letecké dopravy v dnešní době nezbytný. V souvislosti s tím se tak autor věnuje například regulaci bezpečnostních kontrol či alokaci letištních časů (slotů).

Čtvrtá kapitola se zabývá usnadněním propojení letecké přepravy osob a nákladu. Autor tak blíže rozebírá možné způsoby usnadnění cestování, jako je udělování e-víza či ukládání nezbytných údajů o cestujících do příslušných databází.

V páté kapitole se autor věnuje ochraně cestujících a jejich právům v letecké dopravě. Rozebírá právní předpisy zajišťující ochranu cestujících v EU, USA či dalších zemích a také ilustruje, jak liberalizace letecké dopravy v zemích, jako jsou Katar, Spojené arabské emiráty nebo Singapur, vedla k zajištění větší konektivity, a tím i práv cestujících.

Šestá kapitola nahlíží na danou problematiku z pohledu leteckých dopravců. Zabývá se daněmi a poplatky vynakládanými leteckými dopravci jako uživateli letišť. V souvislosti s tím se věnuje základním principům, na základě nichž mohou být poplatky účtovány,

a způsobům určení poplatků, privatizaci letišť, zajištění bezpečnosti přepravy, předcházení vnitřním hrozbám či regulaci leteckých navigačních služeb.

Sedmá kapitola se věnuje tzv. teorii černé labutě (Metafora „černé labutě“ reprezentuje události, jejichž výskyt je nám těžko představitelný a předvídatelný. Podobně jako výskyt černé labutě mezi bílymi.) či termínu *epifenomén*. Tyto následně aplikuje na letecký průmysl, přičemž dochází k závěru, že ICAO představuje pouhý *epifenomén*. S ohledem na tyto závěry se proto autor zabývá tím, jak z ICAO jako *epifenoménu* učinit subjekt reálně ovlivňující regulaci letecké dopravy na mezinárodní úrovni a jak učinit letecký průmysl odolný vůči existenci „černých labutí“.

V osmé kapitole se autor zabývá závěry AT Conf/6 a implementací politik ICAO. Důraz je kladen na oblasti přístupu na trh s leteckými službami, vlastnictví a kontroly leteckých dopravců, ochrany spotřebitele, rovné hospodářské soutěže, pojistek liberalizačního procesu, zdanění, hospodaření letišť či poskytování leteckých navigačních služeb.

V závěrečné kapitole se autor věnuje blokovým vylepšením systému letecké dopravy (*Aviation System Block Upgrades*; „ASBUs“), jejich charakteru a závaznosti pro členské státy. Současně uvažuje nad tím, zda by ICAO nemělo považovat ASBUs za vhodný příklad k následování i v dalších oblastech.

Autor si dal za cíl odpovědět na otázku, zda úkoly uložené ICAO na podkladě závěrů AT Conf/6 nejsou málo ambiciózní a zda by se ICAO nemělo do budoucna stát hlavním regulátorem mezinárodní letecké dopravy namísto toho, aby bylo pouhým diskuzním fórem pro členské státy. Tato otázka je přitom stále aktuální s ohledem na to, že ani po několika letech od konání AT Conf/6 ICAO nevystoupilo z pozice „administrátora“ do pozice regulátora mezinárodního leteckého práva.¹ A poněvadž má autor několikaletou zkušenost s prací v ICAO, je více než kdo jiný schopný posoudit důvodnost těchto otázek a naléhavost řešení dosavadní situace.

V monografii se autorovi podařilo přesvědčivě argumentovat ve prospěch tvrzení, že regulační role ICAO by měla být mnohem silnější než doposud a že jen takové posílení pravomocí ICAO, respektive aktivnější angažovanost členských států jakožto jeho členů, může přinést větší liberalizaci mezinárodní letecké dopravy. Tyto závěry a argumenty mohou posloužit k přehodnocení toho, jakou roli by mělo ICAO do budoucna zastávat. Jako pozitivní lze také hodnotit skutečnost, že autor se v monografii věnuje širokému spektru oblastí letecké dopravy a jejich regulaci, a to od hospodářské soutěže, vlastnictví a kontroly leteckých dopravců či letištních poplatků až po poskytování leteckých navigačních služeb.

Autor také podrobně a zajímavě rozebírá dnes v letecké dopravě velmi oblíbený *lost-cost* model a srovnává důvody jeho úspěchu s dosavadním „standardním“ ekonomickým modelem aplikovaným velkou částí leteckých dopravců. Hlavní důvod úspěchu nízkonákladových leteckých dopravců přitom spatřuje ve vztahu mezi nízkonákladovými leteckými dopravci a letišti, která jsou zásadně situována v menších městech. To nejen že umožňuje

¹ Ačkoliv došlo v mezidobí k dílčím pokrokům na půdě ICAO (např. vytvoření kompendia soutěžních politik a postupů platných na národní a regionální úrovni, iniciativy *No Country Left Behind* či souboru základních zásad ochrany spotřebitele), tyto pokroky nadále vykreslují ICAO jako subjekt, jehož funkce je na poli mezinárodního práva pouze administrativní, pomocná či didaktická. Ty nejdůležitější oblasti není ICAO nadále schopno regulovat, což dokazuje to, že i přes přijetí návrhu smlouvy o liberalizaci přístupu na trh s leteckými službami a smlouvy o liberalizaci omezení zahraničních investic v mezinárodních leteckých společnostech nebylo dosaženo shody ohledně klíčových bodů těchto dohod, jako je například udělení obchodních práv či designace a autorizace leteckých dopravců.

nízkonákladovým leteckým dopravcům snížit náklady související s přepravou cestujících či zavazadel, ale také usnadnit a urychlit odbavení a následnou přepravu (včetně redukce času, který cestující potřebují k přechodu mezi terminály či odbavovacími bránami, na minimum). V neposlední řadě má pak taková úzká spolupráce s letišti i pozitivní psychologický efekt, kdy je cestujícím nabízena letecká přeprava z blízkosti jejich domova, a to časově méně náročná a za ceny srovnatelné s jinými druhy dopravy. Takové výhody může „standardní“ ekonomický model aplikovaný zejména leteckými dopravci operujícími na velkých uzlových letištích jen stěží nabídnout.

Určitým nedostatkem monografie je však to, že autor vychází téměř výlučně ze závěrů AT Conf/6 a tyto následně hodnotí, aniž by zohlednil celkový dosavadní vývoj regulace leteckého práva na mezinárodní úrovni. Závěry AT Conf/6 by sice měly zůstat v platnosti až do roku 2023, kdy se má uskutečnit další AT Conf/7, avšak monografie s názvem *Regulace letecké dopravy* by měla být pojata z širší perspektivy a s potenciálem využití větším než pouze několik málo let. Některé změny navrhované autorem (například v oblasti e-víz či posílení práv cestujících) jsou navíc předestřeny velmi obecně, a vyžadovaly by tak podstatnější rozpracování, aby bylo možné je efektivně realizovat. Polemizovat lze navíc s názory autora, že „*je iluzí, že ICAO ukazuje státům cestu k dosažení rovné hospodářské soutěže, přičemž vše, co dělá, je, že se oddává frázím*“ a že ICAO by nemělo být jednostrannou organizací, ale jako „*dvouhlavý meč*“ zapojit do hry i státy. S ohledem na postavení ICAO jako mezinárodní organizace to totiž musí být členské státy, které dosáhnou konsensu a ukáží ICAO cestu k dosažení rovné hospodářské soutěže tím, že ICAO uvolní ruce k zajištění liberalizace mezinárodní letecké dopravy. Dokud se na tom členské státy neshodnou, stěží se může ICAO vymanit z pozice, do níž je uvrhly členské státy, a stěží se může vyhnout frázování, když mu nebyla svěřena pravomoc k plnění důležitějších úkolů. Jsou to tedy členské státy ICAO, které by měly své (jednostranné) národní zájmy vyměnit za „*dvouhlavý meč*“, jehož druhá čepel bude podporovat ICAO při snahách o regulaci a liberalizaci mezinárodní letecké dopravy.

Tomáš Kočář*

* Mgr. Bc. Tomáš Kočář, katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: tomaskocar@seznam.cz.