

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

NAJNOWSZE PRACE LEGISLACYJNE ZWIĄZANE Z WDRAŻANIEM KONWENCJI O PRAWIE MORZA

1. WPROWADZENIE

Z okazji 25. rocznicy podpisania Konwencji o prawie morza w grudniu 2007 r. nie było w Polsce szczególnego zainteresowania, tą istotną konwencją międzynarodową. Jedynie z inicjatywy Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Komisji Prawa Morskiego PAN odbyła się konferencja naukowa „Rozwój prawa morza w 25-lecie UNCLOS”. Przygotowane przez autora tego opracowania materiały przeznaczone na tę konferencję nie zostały dotychczas opublikowane, dlatego zostaną wykorzystane w tej pracy, w której zaprezentowane będą najnowsze przepisy i projekty legislacyjne, związane z wprowadzeniem do naszego ustawodawstwa Konwencji o prawie morza.

Ćwierćwiecze istnienia w systemie prawa międzynarodowego Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10.12.1982 r. (UNCLOS) skłania do pewnych ocen. Warto rozważyć nie tylko, jaki wpływ miała ta regulacja na kształt współczesnego międzynarodowego prawa publicznego i czy zawarte w niej liczne nowe instytucje prawne sprawdziły się w praktyce, ale interesujące jest, jaki wpływ wywarła konwencja UNCLOS na normy prawa krajowego. Na ile państwa, które ratyfikowały Konwencję, dostosowały własne ustawodawstwa do wymagań UNCLOS. W tym opracowaniu autor zajmie się wzajemnymi relacjami polskiego ustawodawstwa i Konwencji o prawie morza.

Polska ratyfikowała konwencję z 1982 r. w 1998 r.¹. Warto przypomnieć, że oficjalne tłumaczenie tekstu UNCLOS ukazało się w „Dzienniku Ustaw” dopiero w 2002 r.². W sensie konstytucyjnym dopiero z tą ostatnią datą ta obszerna umowa międzynarodowa weszła do polskiego porządku prawnego. Zasadniczą ustawą implementującą Konwencję z Montego Bay jest ustawa z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji

¹ Zob. ustawa z dnia 2.07.1998 r. o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzonej w Montego Bay 10.12.1982 r. wraz z Porozumieniem w sprawie implementacji części XI Konwencji, sporządzonym w Nowym Jorku 28.07.1994 r., Dz.U. Nr 98, poz. 609.

² Dz.U. Nr 59, poz.542.

morskiej³. Ustawa ta powstała wprawdzie na długo przed formalnym związaniem się przez Polskę normami konwencyjnymi, a nawet przed wejściem UNCLOS w życie, ale twórcy tego aktu prawnego dość ściśle opierali się na rozwiązaniach konwencyjnych. Pozwoliło to ratyfikować Konwencję w zasadzie bez modyfikacji i uzupełnień polskiego ustawodawstwa. Chociaż już wtedy podkreślano potrzebę niezbędnych zmian w naszym prawie dla właściwego wprowadzenia Konwencji z Montego Bay do polskiego systemu prawnego⁴.

Autor tego opracowania od wielu lat zwracał uwagę na zaniedbania polskiego ustawodawcy w zakresie prawa morza, sugerując konkretne rozwiązania legislacyjne⁵. Korzystając z okazji 25. rocznicy podpisania Konwencji z Montego Bay wypada niektóre z tych sugestii powtórzyć, gdyż w dużej części zachowały one pełną aktualność.

2. PRAWO NIESZKODLIWEGO PRZEPLYWU

2.1. DOTYCZASOWE ZASADY PNP I ICH KRYTYKA

W polskich przepisach dotyczących prawa nieszkodliwego przeływu należało wycofać się z dotychczasowej reguły określającej przeływ przez polskie morze terytorialne obcych okrętów wojennych. Przypomnijmy, że art. 17 UNCLOS w zakresie prawa nieszkodliwego przeływu nie różnicuje statków i okrętów. Można wręcz stwierdzić, że w samym określeniu „nieszkodliwości” uwzględnione są działania i zaniechania typowe dla okrętów wojennych. Nasze prawo morza poszło jednak inną drogą, gdyż art. 6 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP, zawiera delegację ustawową dla Ministra Obrony Narodowej, by w drodze rozporządzenia określił przeływ okrętów wojennych obcych państw przez polskie morze terytorialne oraz warunki ich wejścia na polskie morskie wody wewnętrzne. Wspomnianą delegację realizowało dotychczas rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24.06.1992 r. w sprawie przeływu okrętów wojennych państw obcych przez polskie morze terytorialne oraz warunków wejścia tych okrętów na polskie morskie wody wewnętrzne⁶. W świetle § 2 ust.1 tego rozporządzenia „okręty wojenne obcych państwa mogły przepływać przez polskie morze terytorialne za zezwoleniem Ministra Obrony Narodowej”. Należy dodać, że wspomniane rozporządzenie wymagało zgody państwa nadbrzeżnego nawet na tzw. przeływ prosty, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1991 r., przy czym w tym przypadku zezwolenie Ministra

³ Tekst jednolity Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz.1502 z późniejszymi zmianami.

⁴ Por. M.H. Kozinski, *Wybrane problemy prawne związane z ratyfikacją przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o Prawie Morza, Prawo Morskie 2000*, tom XIII, s. 78 i nast.

⁵ Zob. m.in. M.H. Kozinski, *Jednolitość interpretacji prawa morza a oświadczenia państw ratyfikujących konwencję z Montego Bay (UNCLOS)*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni 2003, nr 14, s. 139–162.

⁶ Dz.U. Nr 54, poz. 264 i z 2004 r., Nr 195, poz. 2012.

Obrony Narodowej mogło być wydane na przepływ „mający na celu ułatwienie lub skrócenie drogi”. Rozporządzenie wymagało od obcego okrętu wojennego uzyskania jeszcze innego, dodatkowego zezwolenia, jeżeli na polskim morzu terytorialnym będą używane urządzenia radiokomunikacyjne okrętu, do celów innych niż komunikacja z właściwymi władzami polskimi. Uzyskanie zezwoleń następowało drogą dyplomatyczną. Prawo polskie ograniczało liczbę przepływających równocześnie okrętów do trzech, wytyczało trasy przepływu i nakładało na obce okręty określone obowiązki. Nie ulega kwestii, że powyższe wymagania były wyraźnym ograniczeniem prawa nieszkodliwego przepływu obcych okrętów wojennych, w rozumieniu przepisów UNCLOS.

W praktyce międzynarodowej⁷ kwestia nieszkodliwego przepływu obcych okrętów wojennych nie zawsze była rozumiana tak jednoznacznie, jak proponuje się to w niniejszym opracowaniu. W pracach nad konwencją z 1982 r. podnoszono, że przepływ nieszkodliwy obcych okrętów wojennych musi podlegać określonym ograniczeniom⁸. Wydaje się jednak, że 25 lat od podpisania UNCLOS wpływ tej ważnej konwencji międzynarodowej na prawo morza powinien zmienić dawne poglądy prawne na tyle, by przyjąć powyższą propozycję bez większych zastrzeżeń, zwłaszcza motywowanych względami bezpieczeństwa. Z. Knypl, omawiając wcześniejsze wypowiedzi doktryny, dochodzi do wniosku, że „nie ma rozsądnych argumentów przemawiających za dalszym utrzymywaniem różnic między przepływem nieszkodliwym statków handlowych i okrętów wojennych. Ograniczanie możliwości przepływu przez morze terytorialne ze względu na rodzaj statku kryje w sobie poważne niebezpieczeństwo dla swobody żeglugi międzynarodowej, co może ułatwić rozszerzenie zakresu takich ograniczeń w przyszłości, zwłaszcza w odniesieniu do nowych rodzajów statków...”⁹.

Celowość usunięcia z ustawy o obszarach morskich RP delegacji ustawowej, dającej prawo różnicowania zasad przepływu nieszkodliwego obcych okrętów wojennych, była dość szeroko akceptowana w polskiej literaturze prawniczej¹⁰.

Jednocześnie należy wprowadzić do ustawy o obszarach morskich RP zupełnie fundamentalną normę art. 30 konwencji. Przepis ten mówi, że jeże-

⁷ O przykładach ograniczania nieszkodliwego przepływu obcych okrętów wojennych przez wiele państw zob. M.H. Koziński, *Jednolitość...*, op.cit., s.144–145. Zob. także uwagi Z. Knypla (*Ustawa o obszarach morskich i administracji morskiej. Komentarz*, Sopot, 1995. s. 47) o głośnym „teście” krążownika „Yorktown” na wodach dawnego ZSRR.

⁸ J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 89; autor zwraca także uwagę na niejednolitość ustawodawstwa krajowego w zakresie nieszkodliwego przepływu okrętów wojennych.

⁹ Z. Knypl, *Prawo nieszkodliwego przepływu okrętów wojennych przez morze terytorialne*, Prawo Morskie 1986, tom I, s. 152.

¹⁰ Zob. np. A. Straburzyński, *Zasięg i zakres prawa nieszkodliwego przepływu*, Prawo Morskie 1998, tom X, s. 217–218; A. Makowski, *Działalność wojskowa na morzu terytorialnym w świetle konwencji o prawie morza z 1982 r.*, Prawo Morskie 1999, tom XI, s. 55 i nast.; *idem*, *Ratyfikacja konwencji z 1982 r. a problem nieszkodliwego przepływu okrętów*, Prawo Morskie 2000, tom XII, s. 85–86; D.R. Bugajski, *Zasady przepływu obcych okrętów w praktyce polskiej i NATO*, Prawo Morskie 2004, tom XX, s. 202.

li okręt wojenny nie przestrzega ustaw i innych przepisów prawnych państwa nadbrzeżnego, dotyczących przepływu przez morze terytorialne i lekceważy skierowane do niego wezwanie do ich przestrzegania, państwo nadbrzeżne może żądać, aby okręt niezwłocznie opuścił morze terytorialne. Obecnie regulacja, stanowiąca odpowiednik art. 30 UNCLOS, zawarta jest w § 9 rozporządzenia z 1992 r. Wydaje się, że kwestie tej rangi prawnomiędzynarodowej powinny być regulowane normami ustawowymi.

2.2. NOWE ROZPORZĄDZENIE MINISTRA OBRONY NARODOWEJ W SPRAWIE PRZEPLYWU OBCYCH OKRĘTÓW WOJENNYCH

Spektakularnym przykładem oddziaływania na polskie prawo zasad UNCLOS, nie bez wpływu doktryny prawa morza, jest nowe **rozporządzenie MON z dnia 27.05.2008 r. w sprawie przepływu okrętów wojennych obcych państw przez polskie morze terytorialne oraz warunków wejścia tych okrętów na polskie morskie wody wewnętrzne**¹¹. Rozporządzenie to uchyliło wcześniejsze, które wyżej omówiono. Ten nowy akt prawny **znosi krytykowany obowiązek** uzyskiwania przez obce okręty wojenne zgody na wejście na polskie morze terytorialne, utrzymując jedynie zgodę na wejście na morskie wody wewnętrzne. W związku z tym powyższe postulaty w sprawie delegacji w ustawie o obszarach morskich dezaktualizują się. W świetle § 2 ust. 1 tego rozporządzenia „okręty wojenne obcych państw korzystają z prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne zgodnie z zasadami określonymi w przepisach prawa międzynarodowego oraz prawa polskiego, w szczególności art. 6–9 ustawy o obszarach morskich”. Wejście obcych okrętów wojennych na polskie morskie wody wewnętrzne wymaga zezwolenia Dowódcy Marynarki Wojennej. O wydaniu takiego zezwolenia Dowódca Marynarki Wojennej ma obowiązek zawiadomić organ administracji morskiej miejscowo właściwy dla obszaru, na którym wydano zezwolenie. Rozporządzenie w § 4 określa wymagania wniosku, jaki składa organ dowodzący siłami morskimi państwa, którego okręt będzie korzystał z zezwolenia. Odpowiedź na wniosek udzielana jest w terminie nie dłuższym niż 7 dni przed datą zamierzonego wejścia na polskie wody wewnętrzne. Problematyczny wydaje się § 5 rozporządzenia, który stwierdza, że „zezwolenie na wejście na polskie morskie wody wewnętrzne uprawnia również do przepływu przez polskie morze terytorialne na trasie niezbędnej do wejścia na polskie morskie wody wewnętrzne”. Wydaje się, że skoro prawo nieszkodliwego przepływu przez polskie morze terytorialne podlega ogólnym regułom międzynarodowym, to wyznaczanie trasy podejścia do polskich wód wewnętrznych nie jest właściwe. Poza tym norma ta niejako wprowadza ponownie zezwolenie na wejście na morze terytorialne. Rozporządzenie nie tylko w sprawie powiadamiania administracji morskiej o udzieleniu zezwo-

¹¹ Dz.U. Nr 131, poz. 834.

lenia, ale także w § 6 ust. 2 wiąże działania Marynarki Wojennej z działaniami polskiej administracji morskiej. Otóż wprowadzono obowiązek, by obcy okręt wojenny, który wszedł na polskie wody wewnętrzne ze względu na siłę wyższą lub inne niebezpieczeństwo, albo w celu udzielenia pomocy ludziom lub statkom morskim bądź powietrznym (takie wejście nie wymaga zezwolenia), przed wejściem na nasze wody, a jeśli to nie jest możliwe – niezwłocznie po wejściu, nawiązał łączność ze Służbą Kontroli Ruchu Statków (Służba VTS).

2.3. INNE POSTULATY ZWIĄZANE Z PNP

Z prawem nieszkodliwego przepływu wiążą się także inne konieczne modyfikacje ustawy o obszarach morskich, które stanowić będą implementację UNCLOS. Chodzi o art. 20 i 23 konwencji. Pierwszy dotyczy przepływu okrętów podwodnych i innych podwodnych środków transportu. W cytowanym wyżej starym rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej regulacja tego problemu była fragmentaryczna, gdyż § 7 ust. 2 pkt 2 i 5 formułował, przewidziany w art. 20 UNCLOS, obowiązek przepływania przez morze terytorialne obcych okrętów podwodnych **na powierzchni, z podniesioną banderą**. Nowe rozporządzenie nic już o tym nie mówi. Jednakże treść wspomnianego przepisu konwencyjnego jest szersza, gdyż dotyczy nie tylko okrętów podwodnych, ale „innych podwodnych środków transportu”¹².

Wprawdzie takie środki transportu są nadal w żegludze rzadko spotykane, jednak dla spójności systemu prawa warto byłoby odpowiednio uzupełnić nasze przepisy, a zwłaszcza nadać temu obowiązkowi charakter ustawowy.

O wiele większe znaczenie praktyczne ma zagadnienie przepływu przez nasze morze terytorialne tzw. statków o specjalnej charakterystyce. Chodzi o przepływ statków, o których mowa w art. 23 UNCLOS, to znaczy „**obcych statków o napędzie jądrowym oraz przewożących substancje jądrowe, albo inne substancje o właściwościach niebezpiecznych lub szkodliwych**”.

Pojęcie statków o specjalnej charakterystyce powstało w czasie obrad III Konferencji Prawa Morza, gdy grupa państw cieśninowych i archipelagowych zaproponowała wprowadzenie uprzedniej notyfikacji, a nawet zgody państwa nadbrzeżnego na przepływ różnych kategorii statków, poza wyżej wymienionymi, m.in. statków naukowo-badawczych i hydrograficznych. Należy zauważyć, że pojęcie statku o specjalnej charakterystyce jest nad wyraz nieprecyzyjne i może dotyczyć niemal każdego statku, przewożącego określony ładunek¹³. Koncepcję ograniczonego prawa nieszkodliwego przepływu tej licznej grupy statków uzasadniano dużym ryzykiem ich przepływu przez morze terytorialne.

¹² D.A. Ridenour (*Ratification of the Law of the Sea Treaty: A Not-So-Innocent Passage*, National Policy Analysis, 2006, nr 8, s. 555) zwraca uwagę na różnorodność takich jednostek, np. AUVs – *Autonomous Underwater Vehicles*, ROVs – *Remotely Operated Underwater Vehicles* i inne.

¹³ Por. Z. Knypl, *Prawo nieszkodliwego przepływu statków o specjalnej charakterystyce*, Prawo Morskie 1990, tom IV, s. 97.

Większość wspólnoty międzynarodowej odrzuciła jednak zdecydowanie ten pomysł słusznie, uznając, że mógłby on istotnie utrudnić morski obrót handlowy.

Może się wydawać pewną niekonsekwencją sugerowanie wprowadzenia w polskiej ustawie o obszarach morskich odrębnych przepisów, dotyczących grupy wyżej wymienionych statków, zwłaszcza w kontekście sformułowanego wcześniej zniesienia ograniczeń dla okrętów wojennych. Należy jednak przypomnieć tytułowe założenie, z którego wynika dążenie do pełnego dostosowania polskiego prawa do wymagań konwencyjnych. Otóż w ostatecznej wersji UNCLOS zostało jednak coś z koncepcji „statku o specjalnej charakterystyce”. Chodzi o art. 22 ust. 2 i 23 konwencji. Próżno w obecnej treści ustawy o obszarach morskich szukać odniesienia do tych przepisów. Zwłaszcza ważna z punktu widzenia interesów naszego kraju jest **możliwość kontroli**, czy takie statki posiadają na pokładzie odpowiednie dokumenty i czy przestrzegają specjalnych środków ostrożności przewidzianych w umowach międzynarodowych. Naturalnie w innych przepisach naszego prawa morskiego można byłoby doszukać się podstawy do kontroli w tym zakresie np. w art. 274 i 278 k.m.¹⁴, art. 50 ustawy o obszarach morskich RP, art. 27 ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki¹⁵. Należy sądzić, że art. 23 UNCLOS stanowi jednak podstawę do *sit venia verbo* **nadzwyczajnej kontroli ściśle wybranej grupy statków**, dlatego postulat wprowadzenia do ustawy odpowiednich regulacji, które umożliwiłyby szczególny nadzór nad ruchem po polskim morzu terytorialnym tych statków, jest uzasadniony.

Z punktu widzenia ochrony naszych interesów konieczne wydaje się także dodanie w ustawie o obszarach jeszcze jednego przepisu, dotyczącego prawa nieszkodliwego przepływu „zbiornikowców, statków o napędzie jądrowym oraz statków przewożących substancje lub materiały jądrowe albo inne substancje lub materiały o właściwościach niebezpiecznych lub szkodliwych” (*tankers, nuclear-powered ships and ships carrying nuclear or other inherently dangerous or noxious substances or materials*). W świetle art. 22 ust. 2 konwencji państwo nadbrzeżne może nakazać, by wspomniane wyżej jednostki pływające poruszały się **wyłącznie po wyznaczonych szlakach morskich**. Ze wspomnianym przepisem zdaje się wyrażnie korespondować norma art. 10a ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, która stanowi, że armator statku przewożącego ładunki niebezpieczne i zanieczyszczające, zdążającego do portu morskiego lub na kotwiczowiska położone w polskich obszarach morskich, a także statku wychodzącego z portu morskiego, jest obowiązany odpowiednio przed przybyciem lub wyjściem statku poinformować dyrektora właściwego urzędu morskiego o rodzaju przewożonego ładunku, zamierzonej trasie i czasie podróży oraz stanie bezpieczeństwa statku. Innym nieco celom służy art. 10

¹⁴ Kodeks morski – ustawa z 18.09.2001 r., Dz.U. Nr 138, poz. 1545 z późniejszymi zmianami.

¹⁵ Ustawa z 16.03.995 r., Dz.U. Nr 47, poz. 243, tekst jednolity Dz.U. z 2006 r. Nr 99, poz. 692.

ustawy o obszarach morskich. Przepis ten daje bowiem możliwość ograniczenia nieszkodliwego przepływu przez wyznaczanie tras i rozgraniczenie ruchu, ale tylko „ze względu na bezpieczeństwo żeglugi”.

Z wyznaczeniem trasy przepływu wyżej wymienionych statków wiąże się ponadto nowe i bardzo kontrowersyjne zagadnienie wyznaczania przez państwa nadbrzeżne tzw. **miejsc schronienia** (*places of refuge*), któremu autor poświęci dalsze rozważania. Nie ulega wątpliwości, że nieszkodliwy przepływ zbiornikowców, chemikaliowców, gazowców i podobnych jednostek może być bardzo niebezpieczny dla państw nadbrzeżnych. Dlatego trzeba wykorzystać wszystkie normy UNCLOS służące ochronie interesów państwa nadbrzeżnego¹⁶.

3. STREFA PRZYLEGŁA

Zgodnie z art. 33 UNCLOS w tzw. strefie przyległej (*contiguous zone*) do swego morza terytorialnego państwo nadbrzeżne może wykonywać **kontrolę konieczną do zapobiegania naruszeniu** jego ustaw i innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych na jego terytorium lub morzu terytorialnym, jak również państwo to może **karać naruszenia** wspomnianych ustaw i innych przepisów, dokonane na jego terytorium lub morzu terytorialnym.

W świetle regulacji konwencyjnej strefa przyległa nie może sięgać dalej niż 24 mile morskie od linii podstawowej, nie wymaga odrębnej delimitacji uzgodnionej z krajami sąsiednimi i – jak podkreśla J. Symonides – wyznaczenie granic strefy powinno opierać się na mniej formalistycznych założeniach niż wyznaczanie granic morza terytorialnego, gdyż może opierać się na zasadzie słuszności¹⁷.

Instytucja strefy przyległej ma dość odległą genezę przedkonwencyjną¹⁸. W art. 24 Konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r. po raz pierwszy ustalono jednoznacznie status prawny tego obszaru morskiego. Waro podkreślić, że status ten dość istotnie różnił się od obecnego statusu strefy przyległej. Należy przypomnieć, że prawo genewskie nie znało

¹⁶ Trzeba zwrócić uwagę, że Polska nie ratyfikowała dotychczas niektórych konwencji międzynarodowych, które mogą mieć znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego obszarów morskich, np. Konwencji o odpowiedzialności cywilnej w dziedzinie przewozu materiałów jądrowych z 1971 r. (NUCLEAR 1971), Konwencji o odpowiedzialności cywilnej i odszkodowaniach za szkody związane z przewozem morskim substancji niebezpiecznych i szkodliwych z 1996 r. (HNS 1996). Proponowana polska regulacja eksponująca przepływ statków szczególnie zagrażających polskiemu wybrzeżom morskim nie powinna powielać błędów państw, które, wbrew postanowieniom UNCLOS, uzależniają przepływ statków o napędzie jądrowym i przewożących substancje jądrowe od zgody państwa nadbrzeżnego (np. Malta, Arabia Saudyjska, Malezja, Egipt, Jemen). Zob. Z. K n y p l, *op.cit.*, s. 98; M.H. K o z i ń s k i, *Jednolitość interpretacji...*, *op.cit.*, s. 146.

¹⁷ Por. J. Symonides, *Status prawny strefy przyległej w międzynarodowym prawie morza. Celowość jej ustanowienia przez Polskę*, Prawo Morskie 2005, tom XXI, s. 18.

¹⁸ Zob. J. Symonides, *Nowe prawo morza...*, *op.cit.*, s. 108 i nast.; zob. także *idem*, *Status prawny...*, *op.cit.*, s. 8–12.

pojęcia wyłącznej strefy ekonomicznej. Polska posiadała strefę przyległą do 1.01.1978 r. Wprowadzając w naszym kraju 12-milową strefę morza terytorialnego, uznano, że utrzymywanie dodatkowej strefy przyległej jest niecelowe. Decyzja taka zapadła dokładnie 30 lat temu i warto rozważyć, czy aktualnie nie powinna ulec zasadniczej weryfikacji. Zresztą również w późniejszych dyskusjach, w tym podczas prac nad ustawą z 1991 r., podnoszono, że wyłączna strefa ekonomiczna daje tak wielkie uprawnienia państwu nadbrzeżnemu, że w realiach bałtyckich nie ma potrzeby korzystania z innych regulacji konwencyjnych.

Ustanowienie na obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej strefy przyległej w maksymalnych dopuszczalnych granicach jest w pełni uzasadnione, gdyż uprawnienia, które daje państwu nabrzeżnemu w.s.e., idą w zdecydowanie innym kierunku niż możliwości, jakie daje strefa przyległa. W strefie ekonomicznej eksponuje się interesy gospodarcze i ekologiczne, natomiast w strefie przyległej „przedłużone ramię państwa” sięga głównie sfery publicznoprawnej. Chodzi o naruszenia przepisów celnych i skarbowych, które sankcjonuje w Polsce kodeks karny skarbowy¹⁹, jak również przepisów imigracyjnych i sanitarnych, sankcjonowanych także normami karnymi. Podkreślić tu wypada rolę art. 33 ust. 1 pkt 2 UNCLOS, z którego wynika wyraźne rozszerzenie zakresu terytorialnego norm polskiego prawa karnego w obszarze strefy przyległej. Nie potrzeba uzasadniać, jak ogromne znaczenie praktyczne mogłoby to mieć dla ochrony wspomnianych wyżej interesów Polski, w tym dla zwalczania nowych groźnych czynów przestępczych, związanych z terroryzmem morskim. Szczególnie istotne jest to dla stosowania przepisów o ochronie granic RP, a dodać należy, że granica morska naszego kraju jest jednocześnie granicą morską Unii Europejskiej. Specyfika tej granicy, choćby związana z prawem nieszkodliwego przepływu, zawsze utrudniała jej należytą ochronę. Czy zatem należy rezygnować z przewidzianego przez prawo międzynarodowe środka ułatwiającego egzekwowanie naszego prawa na obszarach morskich?

Wprowadzenie strefy przyległej do katalogu polskich obszarów morskich nie wymaga skomplikowanych zabiegów ustawodawczych, jakkolwiek spowoduje konieczność odpowiedniego uzupełnienia uprawnień Straży Granicznej w tej strefie. Zapewne może to pociągnąć pewne wydatki budżetowe, bowiem strefa nie może mieć charakteru papierowego, lecz powinna być efektywnie chroniona przez państwo nadbrzeżne.

Najlepszym argumentem za wprowadzeniem postulowanych przepisów mogą być przykłady regulacji strefy przyległej z ostatnich lat. Chińska ustawa o morzu terytorialnym i strefie przyległej (*Law of the PRC on the Territorial Sea and the Contiguous Zone*) z 2002 r. w art. 4 stanowi, że „Strefa przyległa Chińskiej Republiki Ludowej jest strefą morską przyległą bezpośrednio do morza terytorialnego. Szerokość strefy przyległej wynosi 12 mil morskich. Zewnętrzną

¹⁹ Ustawa z 19.09.1999 r. (Dz.U. Nr 83, poz. 930 z późniejszymi zmianami).

granicą strefy przyległej Chińskiej Republiki Ludowej jest linia złożona z punktów oddalonych o odległość 24 mil morskich od najbliższego punktu na linii podstawowej morza terytorialnego”. Interesujące rozwiązanie zawiera art. 5 ustawy o obszarach morskich (*Maritime Zones Act*) Republiki Południowej Afryki z 2000 r. Otóż poza definicją strefy, nieodbiegającą od zasad konwencji, znajduje się następujący zapis: *within the contiguous zone and airspace above it, Republic shall have the right...* Należy zwrócić uwagę na istotne rozszerzenie kompetencji państwa nadbrzeżnego na przestrzeń powietrzną poza jej granicami państwowymi. Jest oczywiście, jak bardzo taki zapis ułatwia kontrolę strefy przyległej, ale jest to sprzeczne z prawem morza. J. Symonides zwracał uwagę na ryzyko traktowania stref przyległych przez szereg państw (Indie, Pakistan) jako „funkcjonalnego poszerzenia morza terytorialnego”²⁰. W jednym z najnowszych aktów prawa krajowego Mauritiusa *The Maritime Zones Bill* (2005) stwierdza się, że obszarami morskimi tego kraju są: wody archipelagowe, strefa przyległa, szelf kontynentalny, wyłączna strefa ekonomiczna, wody historyczne, wody wewnętrzne, morska strefa kulturalna, morze terytorialne. Naturalnie nie wszystkie państwa świata mają takie położenie geograficzne, jak Mauritius, ale wystarczy sięgnąć do przewidzianej we wspomnianej ustawie definicji strefy przyległej. W świetle art. 12 *the contiguous zone of Mauritius is and has always been the area of the sea between the territorial sea and a line of which every point is at a distance of 24 nautical miles from the nearest point of the baselines*. Jak widać, zapisy legislacyjne definiujące strefę przyległą są proste i krótkie. Bez trudu podobne unormowania mogłyby znaleźć się w nowej polskiej ustawie o obszarach morskich. Dodajmy, że strefę przyległą posiadają takie „morskie” kraje, jak Australia, Stany Zjednoczone i Rosja.

Konwencja z Montego Bay daje państwu nadbrzeżnemu, które zdecyduje się na wprowadzenie strefy przyległej, także inne niż wyżej przedstawione uprawnienia. Należy zwrócić uwagę na art. 111 ust. 1 Konwencji dotyczący **prawa pościgu**. Otóż pościg może być wszczęty, jeśli obcy statek lub jedna z jego łodzi znajduje się w strefie przyległej. Wprawdzie taki pościg może być wszczęty tylko w związku z naruszeniem praw, dla których strefa została ustanowiona, ale wydaje się, że i tak wydatnie urealnia to kontrolę i sankcjonowanie czynów naruszających interesy państwa nadbrzeżnego. Pościg ze strefy przyległej jest pościgiem *sensu stricto*, a nie pościgiem z wyłącznej strefy ekonomicznej, do którego konwencja stosuje jedynie *mutatis mutandis* przepisy o pościgu i który może dotyczyć jedynie naruszeń przepisów dotyczących wyłącznej strefy ekonomicznej. Nie ulega dyskusji, że państwo nadbrzeżne, ustanawiając strefę przyległą, zyskuje szerszą możliwość stosowania prawa pościgu.

Wreszcie należy wspomnieć o art. 303 UNCLOS, który pozwala państwu, które posiada strefę przyległą, lepiej chronić obiekty o charakterze archeologicznym i historycznym znalezione w morzu. Państwo takie może przyjąć, że

²⁰ J. Symonides, *Nowe prawo morza...*, *op.cit.*, s. 122.

usuwanie wspomnianych obiektów z dna morskiego w strefie przyległej stanowi naruszenie prawa, o którym mowa w art. 33. To uprawnienie państwa nadbrzeżnego wydaje się coraz bardziej istotne dla naszego kraju, o czym może świadczyć rozbudowanie w ustawie o obszarach morskich przepisów o „przeszukiwaniu wraków statków lub ich pozostałości”. Działalność taka wymaga w świetle art. 35a ust. 1 ustawy z 1991 r. pozwolenia właściwego dyrektora urzędu morskiego. Art. 35b przewiduje natomiast, że podróż statku, z którego ma nastąpić przeszukiwanie wraku lub jego pozostałości, powinna zaczynać się i kończyć w porcie polskim. Wszelkie przedmioty znalezione i wydobyte mogą znajdować się wyłącznie na statku objętym pozwoleniem i podlegają przekazaniu dyrektorowi urzędu morskiego najpóźniej w dniu upływu ważności pozwolenia.

Należy sądzić, że polska strefa przyległa mogłaby pełnić nie tylko funkcje ochronne, w pełnym znaczeniu tego słowa, a więc również stanowić zabezpieczenie przed nowymi rodzajami czynów przestępczych, nawet niewymienionymi *expressis verbis* w Konwencji, ale także można byłoby traktować ją jako namiastkę „morskiej strefy kulturalnej”, chroniącej podwodne dziedzictwo kulturowe naszego kraju.

4. SZELF KONTYNETALNY

Kolejny postulat w stosunku do polskiej regulacji obszarów morskich będzie zapewne uznany za co najmniej kontrowersyjny. Chodzi o przywrócenie w Polsce pojęcia **szelfu kontynentalnego**. Przypomnijmy, że Polska ratyfikowała Konwencję genewską o szelfie kontynentalnym z 1958 r.²¹, uchwalono nawet specjalną ustawę z 17.12.1977 r. o szelfie kontynentalnym²², a w naszym ustawodawstwie nadal pojęcie szelfu kontynentalnego nie jest obecne²³. Należy dodać, że umowy międzynarodowe określające granice polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej obejmują również delimitację szelfu kontynentalnego.

Nie miejsce w tym opracowaniu na rozważania na temat charakteru prawnego szelfu kontynentalnego, różnic w regulacji genewskiej i obecnej. Nasuwa się natomiast podstawowe pytanie: po co w polskim katalogu obszarów morskich szelf kontynentalny, skoro wybraliśmy uprawnienia wynikające z koncepcji wyłącznej strefy ekonomicznej?

W zasadzie można przyjąć, że w warunkach bałtyckich, uwzględniając położenie geograficzne Polski, w sensie obszarowym niczego nie można zyskać

²¹ Dz.U. z 1964 r., Nr 28, poz. 187 i 188.

²² Dz.U. z 1978 r. Nr 37, poz. 164 z późniejszymi zmianami.

²³ Zob. art. 115 § 15 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późniejszymi zmianami).

wytuczając obszar polskiego szelfu kontynentalnego²⁴. Jednakże pewne narodowe interesy w obszarach morskich byłyby lepiej chronione, gdyby Polska wyeksponowała swoje prawa szelfowe. Chodzi o to, że mając na uwadze, że szelf w odróżnieniu od wyłącznej strefy ekonomicznej jest obszarem „ładowym”, Konwencja z Montego Bay wyraźniej akcentuje w niektórych przepisach określone prawa do tego obszaru.

Należy zacząć od samego ukształtowania praw do zasobów szelfowych. Jak się wydaje, prawo morza w mniejszym stopniu uwzględnia tu interesy innych państw niż państwo, do którego szelf należy. Zgodnie z art. 77 ust. 2 UNCLOS „jeżeli państwo nadbrzeżne nie prowadzi badań szelfu, ani nie eksploatuje jego zasobów naturalnych, nikt nie może podejmować takich działań bez wyraźnej zgody państwa nadbrzeżnego”. Ustęp 3 tego artykułu stwierdza ponadto, że prawa państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do szelfu kontynentalnego „nie są uzależnione od rzeczywistego lub formalnego zawładnięcia ani jakiegokolwiek wyraźnego oświadczenia na ten temat”. Najważniejsze jednak w kontekście „uzupełnienia i wzmocnienia” naszych praw w obszarach morskich są: art. 79 ust. 3 UNCLOS, który stwierdza, że „**wytuczanie trasy dla układania rurociągów** na szelfie kontynentalnym wymaga zgody państwa nadbrzeżnego”, art. 79 ust. 4 – „podczas układania podmorskich kabli i rurociągów państwa zwracają należytą uwagę na istniejące już kable lub rurociągi, w szczególności nie powinny ulec pogorszeniu możliwości naprawy istniejących kabli i rurociągów”, art. 81 – „państwu nadbrzeżnemu przysługuje wyłączne prawo do wyrażania zgody i regulowania wierceń na szelfie kontynentalnym, niezależnie od ich celu”. Do tych norm dodać trzeba jeszcze art. 85 regulujący problematykę tuneli podmorskich, w którego świetle państwo nadbrzeżne ma prawo do eksploatacji podziemia szelfu przez budowę tuneli niezależnie od głębokości wody ponad tym podziemiem.

Cytowane przepisy nie mają wyraźnych odpowiedników w unormowaniu konwencyjnym uprawnień państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej. Dlatego wprowadzenie do wykazu obszarów morskich RP szelfu kontynentalnego daje możliwość wprowadzenia do prawa krajowego wielu nowych, przewidzianych w konwencji uprawnień. Trudno przewidzieć, które z nich mogą się zaktualizować, ale warto takie prawne możliwości posiadać.

Należałoby w szczególności, w związku ze wspomnianymi normami konwencyjnymi, uzupełnić przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (rozdział 9 obecnej ustawy o obszarach morskich) o unormowania typowo szelfowe.

²⁴ Kraje o korzystnym położeniu geograficznym mogą korzystać z zasobów szelfu poza granicami 200 mil morskich; ostatnio Rosja prowadzi badania szelfu w Arktyce, co może mieć ogromne znaczenie gospodarcze i polityczne.

5. PROJEKTY NOWELIZACJI USTAWY O OBSZARACH MORSKICH

5.1. PROJEKT KOMISJI KODYFIKACYJNEJ PRAWA MORSKIEGO

*Projekt
(06.06.2008 r.)*

USTAWA z dnia 2008 r.

o zmianie ustaw o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej
i administracji morskiej oraz o Straży Granicznej

Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 153¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art.2.1. Obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są:

- 1) wody wewnętrzne;
- 2) morze terytorialne;
- 3) strefa przyległa;
- 4) wyłączna strefa ekonomiczna

– zwane dalej „polskimi obszarami morskimi”.

2) w tytule rozdziału 1, działu II skreśla się słowo „Morskie”.

3) w art. 4 zdaniu pierwszym nadaje się brzmienie:

„Wodami wewnętrznymi są”.

4) w art. 4 pkt 2 nadaje się brzmienie:

„2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta prostą linią podstawową morza terytorialnego”;

5) w art. 4 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) wody morskie pomiędzy linią wybrzeża a prostą linią podstawową morza terytorialnego”.

6) w art.5 ust. 1 nadaje się brzmienie:

„art.5.1. Morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 metry) liczonych od linii podstawowej lub prostej linii podstawowej tego morza, z uwzględnieniem

postanowień umów międzynarodowych, określających przebieg granic państwowych Rzeczypospolitej Polskiej na wodach morskich”.

7) w art. 5 ust. 2 nadaje się brzmienie:

„Art.5.2.Linię podstawową morza terytorialnego stanowi linia najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża, lub zewnętrzna granica wód wewnętrznych (proste linie podstawowe), zaznaczona na mapach o dużej skali. Przebieg linii podstawowej morza terytorialnego określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów”.

8) w art. 6 ust. 3 nadaje się brzmienie:

„Minister Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, określa warunki wejścia obcych okrętów wojennych na polskie wody wewnętrzne”.

9) w art. 11 obecna treść staje się ust. 1, ponadto dodaje się ust. 2, 3 i 4 w brzmieniu:

„2. Okręty podwodne i inne podwodne jednostki pływające mają obowiązek przepływania przez morze terytorialne na powierzchni z podniesioną banderą.

3. Korzystające z prawa nieszkodliwego przepływu obce statki o napędzie jądrowym oraz przewożące substancje jądrowe albo inne substancje o właściwościach niebezpiecznych lub szkodliwych, powinny posiadać na pokładzie odpowiednie dokumenty i przestrzegać specjalnych środków ostrożności przewidzianych w umowach międzynarodowych.

4. Dyrektor właściwego urzędu morskiego może nakazać, by zbiornikowce i statki, o których mowa w ust.3, korzystały z prawa nieszkodliwego przepływu wyłącznie przy wykorzystaniu szlaków morskich wyznaczonych zgodnie z art. 10 ust. 1”.

10) w dziale II po rozdziale drugim dodaje rozdział 2a w brzmieniu:

„Rozdział 2a Strefa przyległa

Art.13a. Ustanawia się strefę przyległą do morza terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, o szerokości równej szerokości 12 mil morskich.

Art.13b. Granicę strefy przyległej stanowi linia, której każdy punkt jest oddalony od 24 mile morskie od najbliższego punktu linii podstawowej.

Art.13c.1. W morskiej strefie przyległej właściwe władze Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do:

- 1) zapobiegania naruszaniu polskich przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych, sanitarnych i antyterrorystycznych,
- 2) ścigania, zatrzymywania i karania sprawców tych naruszeń, jeżeli miały one miejsce na terytorium lądowym, wodach wewnętrznych, morzu teryto-

rialnym i w strefie przyległej Rzeczypospolitej Polskiej, albo obowiązek ściągania ich sprawców wynika z prawa Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną.

2. Usuwanie obiektów o charakterze archeologicznym i historycznym z obszaru strefy przyległej bez zgody właściwych władz Rzeczypospolitej Polskiej stanowi naruszenie polskich przepisów, w rozumieniu ust. 1^o.

11) w art.17 dotychczasowa treść staje się ust. 1, w tym ustępie w pkt 2 słowo "władztwo" zastępuje się słowem "jurysdykcja" a nadto dodaje się ust.2 w brzmieniu:

„Art.17.2. Niezależnie od uprawnień określonych w ust.1, Rzeczypospolitej Polskiej w wyłącznej strefie ekonomicznej przysługują uprawnienia wynikające z przepisów prawa międzynarodowego o szelfie kontynentalnym, w szczególności do:

- 1) wyrażania zgody na wytyczanie trasy dla układanych kabli i rurociągów podmorskich;
- 2) stosowania rozsądnych środków w celu zapobiegania, zmniejszania i kontrolowania zanieczyszczenia powodowanego przez rurociągi podmorskie;
- 3) określania warunków układania kabli i rurociągów, które wchodzą na terytorium lub morze terytorialne;
- 4) kontroli nad kablami i rurociągami zbudowanymi lub używanymi w związku z badaniem szelfu kontynentalnego lub eksploatacją jego zasobów, albo używaniem sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji;
- 5) wyłącznego wyrażania zgody i regulowania wierceń na szelfie kontynentalnym, niezależnie od ich celu;
- 6) prawa budowy tuneli podmorskich na obszarze szelfu kontynentalnego”.

12) art. 37a otrzymuje brzmienie:

„Art. 37a.1. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki morskiej, rolnictwa, środowiska, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej może przyjąć, w drodze rozporządzenia, plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, uwzględniając ustalenia określone w ust 2 oraz wydane pozwolenia, o których mowa w art. 23 i 23a.

2. Plan, o którym mowa w ust. 1, rozstrzyga o:

- 1) przeznaczeniu polskich obszarów morskich;
- 2) zakazach lub ograniczeniach korzystania z polskich obszarów morskich, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i innych ważnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) rozmieszczeniu inwestycji realizujących cele publiczne;
- 4) kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- 5) obszarach i warunkach ochrony środowiska, rybołówstwa i akwakultury;
- 6) obszarach cmentarzysk podwodnych i obiektów dziedzictwa kulturowego”.

13) art. 37b otrzymuje brzmienie:

„Art. 37b.1. Projekt planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich sporządza dyrektor właściwego dla obszaru objętego planem urzędu morskiego.

2. Do projektu planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w ust. 1, sporządza się prognozę oddziaływania na środowisko.

3. Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w ust. 1, oraz opracowania prognozy, o której mowa w ust. 2, obciążają budżet państwa, albo inwestora realizującego inwestycję w polskich obszarach morskich, jeżeli ustalenia planu są bezpośrednią konsekwencją realizacji tej inwestycji.

4. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi w drodze rozporządzenia, niezbędny zakres planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymagania dotyczące materiałów planistycznych, rodzaju opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych”.

Art. 2. W ustawie z dnia 12 października 1990 r o Straży Granicznej (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r., Nr 234, poz.1997²) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art.1 ust.2 dodaje się nowy punkt 10a w brzmieniu:

„10a) ochrona praw Rzeczypospolitej Polskiej w strefie przyległej do jej morza terytorialnego”;

2) w art. 14 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Uprawnienia o których mowa w ust 1, przysługują również przy wykonywaniu zadań w zakresie ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej w jej strefie przyległej i w wyłącznej strefie ekonomicznej, których status i zakres w nich praw Rzeczypospolitej Polskiej określają odrębne przepisy i umowy międzynarodowe.”

3) w art. 16 ust. 1 po słowach „morzu terytorialnym” dodaje się słowa „oraz w strefie przyległej”.

4) w art. 16 ust. 2 słowa „poza granicą państwową na morzu” zastępuje się słowami słowa „poza granicą strefy przyległej”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 60 dni od jej ogłoszenia.

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2003 r., Nr170, poz.1652, z 2004 r., Nr 6, poz. 41, Nr 93, poz. 895, Nr 273, poz. 2703, z 2005 r., Nr 203, poz.1683, z 2006 r., Nr 20, poz.1600, Nr 249, poz.1834, z 2007, Nr 21, poz.125.

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz.708 i 711, Nr 170, poz.1218, z 2007 r., Nr 57, poz.390, Nr 82, poz.558.

5.2. PROJEKT MINISTERSTWA INFRASTRUKTURY

Projekt
(30.03.2008 r.)

USTAWA
z dnia 2008 r.
o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu
przestrzennym oraz niektórych innych ustaw

art. 8

W ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r., Nr 153 ,poz.1502, z późn.zm.²⁶) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 ust 1 otrzymuje brzmienie:

"1.Obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są:

- 1)morskie wody wewnętrzne,
- 2)morze terytorialne,
- 3)morska strefa przyległa,
- 4)wyłączna strefa ekonomiczna

– zwane dalej „polskimi obszarami morskimi”.

2) w art.4:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową”,

b) po pkt 4 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) wody morskie pomiędzy linią podstawową morza terytorialnego a linią brzegową”,

3) w art. 5:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1.Morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar o szerokości 12 mil morskich (22.224 km) liczonych od linii podstawowej tego morza z uwzględnieniem postanowień zawartych umów międzynarodowych, określających przebieg granic państwowych Rzeczypospolitej Polskiej na wodach morskich”.

b) po ust.2 dodaje się ust.2a w brzmieniu:

„2a. Przebieg linii podstawowej morza terytorialnego wzdłuż wybrzeża, z uwzględnieniem najniższego stanu wody oraz odcinków granic morskich wód wewnętrznych, określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów”.

4) po rozdziale 2 dodaje się rozdział 2a w brzmieniu:

„Rozdział 2a
Morska strefa przyległa

Art. 13a. Ustanawia się morską strefę przyległą Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 13b. Morska strefa przyległa położona jest w obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej, przylega do obszaru morza terytorialnego a jej zewnętrzna granica przebiega w odległości do 24 mil morskich licząc od linii podstawowej.

Art. 13c. W morskiej strefie przyległej właściwe organy RP mają prawo do:

- 1) inspekcji wszystkich statków w odniesieniu do podejrzanych o naruszenie polskich przepisów celnych, imigracyjnych, skarbowych i sanitarnych,
- 2) ścigania tych naruszeń,
- 3) karania ich sprawców

- jeśli naruszenie tych przepisów nastąpi na polskim morzu terytorialnym.

Art. 13d. W przypadku uznania, że przepisy, o których mowa zostaną naruszone, sprawca podlega odpowiedzialności na podstawie prawa polskiego”.

Pozostałe zmiany zawarte w nowelizacji dotyczą art. 23, 27, 37 i 44 i nie odnoszą się do Konwencji z Montego Bay.

26. Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U., z 2003 r., Nr 170, poz. 1625, z 2004 r. Nr 6, poz. 41, Nr 93, poz. 585, Nr 273, poz. 2703, z 2005 r., Nr 203, poz. 1683, z 2006, Nr 220, poz. 1600, Nr 249, poz. 1834, z 2007 r., Nr 21, poz. 125, z 2008 r., Nr 171, poz. 1055.

5.3. UWAGI DO PROJEKTÓW

Projekt ministerialny był omawiany w swej pierwotnej wersji na posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego. Uwagi krytyczne przekazano resortowi, ale nie zostały one wzięte pod uwagę. Dlatego KKPM przygotowała własny projekt. Jest on znacznie obszerniejszy i bardziej odważny od propozycji rządowych. Biorąc pod uwagę daty obu prezentowanych wyżej projektów, także w tym wypadku propozycje Komisji zostały całkowicie pominięte. Ponieważ do projektu komisyjnego zapewne będzie trzeba wrócić, nie zostanie on w tym opracowaniu poddany szczegółowej analizie.

Należy zwrócić jednak uwagę na szereg zawartych w nim nowych regulacji, jak poprawki terminologiczne np. UNCLOS nigdzie nie zawiera sformułowania „morska strefa przyległa”. Odważono się uzupełnić katalog przepisów, których naruszenie jest ścigane, o przepisy antyterrorystyczne. Określono precyzyjnie granice strefy przyległej. Projekt KKPM uzupełnia ustawę o kwestię przejścia przez morze terytorialne jednostek podwodnych i specjalnych. Nieomal profetycznie zmieniono delegację dla MON, uprzedzając niejako nowe rozporządzenie o PNP. Wprowadzono celowo bardziej chroniące polskie interesy „uprawnienia szelfowe”. Ponadto zaproponowano poszerzenie uprawnień Straży Granicznej, bo tylko taka regulacja może ze strefy przyległej uczynić efektywny instrument ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast co do projektu ministerialnego, to już samo powiązanie go z obszerną nowelizacją Prawa budowlanego może świadczyć o randze, jaką mają ustawy morskie. Trudno przekonać twórców tego projektu, że nie jest celowe podkreślanie „morskości” strefy przyległej jako obszaru morskiego Rzeczypospolitej Polskiej. Zupełnie nie do przyjęcia jest, by w projekcie ustawy, który przeszedł prace legislacyjne w resorcie i uzgodnienia międzyresortowe, znalazł się szokujący błąd. Wyznaczając granicę morza terytorialnego projekt myli metry z kilometrami. W nowelizacji obszar naszego państwa miałby sięgać „22.224 km”. Takie propozycje można uznać tylko za pobożne życzenia. Nie wiadomo, dlaczego projekt podkreśla fakt, że strefa przyległa leży w obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej, przecież cele obu stref są diametralnie różne. Wreszcie kolejny nonsens legislacyjny to określenie (przepisane wprost z UNCLOS), że „zewnętrzna granica strefy przebiega w odległości do 24 mil morskich licząc od linii podstawowej”. Nasuwa się zasadnicze pytanie: jak szeroka ma być polska strefa przyległa? Mamy możliwość od 1 kabla do 12 mil morskich. „Właściwe organy RP” będą zatem mogły w zależności od zdarzenia interweniować w takiej strefie, jaką uznają za stosowną. Na koniec uwaga, którą autor niniejszego artykułu już kilka razy adresował do resortu. Bez zmian w ustawie o Straży Granicznej przepisy o strefie przyległej pozostaną pustym zapisem legislacyjnym. Proponowane w projekcie „inspekcje w strefie” są poza kompetencjami polskich organów administracji morskiej.

6. MORSKIE MIEJSCA SCHRONIENIA (*PLACES OF REFUGE*)

6.1. KONCEPCJA MIEJSCA SCHRONIENIA

Jednym z najnowszych problemów prawa morza i prawa morskiego jest próba uregulowania nowego rodzaju obszarów morskich, zwanego najczęściej „miejscami schronienia” (*Places of Refuge* – POR). Międzynarodowa Organizacja Morska zajmuje się tym zagadnieniem od kilku lat²⁵. Ostatnio odniesienie do tej kwestii można znaleźć również w prawie Unii Europejskiej²⁶. Problematyka POR – zarówno techniczna, jak i prawna – stanowi szczególny przedmiot zainteresowania, co stanowi odzwierciedlenie w literaturze²⁷.

Tematyka POR jest wyjątkowo wielostronna, wiąże się tak z prawem prywatnym (odpowiedzialność odszkodowawcza), jak z prawem publicznym. W grę wchodzi różne konwencje techniczne, np. konwencja SOLAS, SAR, SALVAGE, MARPOL, OPRC, ale także można dostrzec wyraźne związki z UNCLOS.

Wprawdzie konwencja z Montego Bay nie wspomina *expressis verbis* o POR, ale należy przypomnieć, że art.2 UNCLOS deklaruje **zasadę suwerenności** państwa nadbrzeżnego nad jego terytorium lądowym, wodami archipelagowymi i wodami wewnętrznymi oraz nad pasem morza zwanym morzem terytorialnym. Suwerenność ta rozciąga się także na przestrzeń powietrzną nad morzem terytorialnym, jak również dno i podziemie tego morza. W praktyce międzynarodowej utrwaliła się reguła, że na swoich obszarach morskich państwo nadbrzeżne może ustanawiać różne strefy szczególne, np. dla celów militarnych, ekologicznych, gospodarczych i innych. Można tu wspomnieć choćby o art. 211 ust. 6 UNCLOS.

²⁵ Resolution A.949 (23) z 5.12.2003 r. – *Guidelines on Places of Refuge for ships in need of assistance i Guidelines for the Evaluation of Risks Associated with the Provision of Places of Refuge* oraz *Resolution A.950(23) Guidelines on Maritime Assistance Service (MAS)*, LEG/86/8, zob. bliżej M.H. Koziński, *Koncepcja prawna miejsca schronienia (Place of Refuge) i powołania nowej służby bezpieczeństwa morskiego MAS (Maritime Assistance Service)*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2004, nr 15, s.255 i nast.

²⁶ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/59 z 27.06.2002 r. wprowadzająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków (Dz.Urz. 2002 L 208, 10).

²⁷ Por. m.in.: A. Chircop, *Ships in distress, environmental threats to coastal states and places of refuge*, Ocean Development and International Law, 2002, nr 4–6, s. 207–226, E. van Hooydonk, *The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress*, Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly, 2004, nr 3, s. 347–374, C. de Keijzer, *To be refuted or not to be refuted*, <http://www.euleandpartners.com>, M. Julian, *Current IMO position on places of refuge, salvage and wreck removal*, <http://www.amsa.gov.au/amsa/haven.julian>, P. Mathew, *Australian refugee protection in wake of the "Tampa"*, American Journal of International Law, 2002, nr 6, s. 661–676, Z. Oya Ozcayir, *Ports of Refuge*, The Journal of International Maritime Law, 2003, vol. 9, nr 5, s. 486–495; H. Polychronopoulou, *Ports of refuge from an environmental protection point of view*, <http://www.euleandpartners.com>, C.S. Wibel, *Places of refuge: Solutions for burning problem*, <http://www.euleandpartners.com>.

Jednocześnie prawo morza w licznych przepisach deklaruje, że statki wszystkich bander w sytuacjach wyjątkowych, gdy podlegają działaniu siły wyższej, bądź z jakichkolwiek powodów są w niebezpieczeństwie, **mogą korzystać z otwartych portów państwa nadbrzeżnego**. Porty są takimi miejscami na wybrzeżu, gdzie każdy statek powinien znaleźć schronienie np. przed gwałtownym sztormem lub innym ryzykiem, czy zawijając w wyniku normalnej eksploatacji. W tym sensie w prawie morskim mówi się niekiedy o tzw. **bezpiecznym porcie** (np. art.63 i 142 § 1 k.m.). Statki obcej bandery mają prawo zatrzymać się, a nawet zakotwiczyć w czasie żeglugi przez morze terytorialne innego państwa w ramach prawa nieszkodliwego przepływu, „gdy jest to związane ze zwyczajną żeglugą, albo jest konieczne z powodu siły wyższej lub niebezpieczeństwa, bądź w celu udzielenia pomocy ludziom, statkom morskim lub powietrznym znajdującym się w niebezpieczeństwie lub krytycznym położeniu”. Podobnie sytuacja wygląda przy przejściu tranzytowym przez cieśniny używane do żeglugi międzynarodowej (art. 39 ust.1 c UNCLOS). Nieprzerwany i szybki tranzyt może być wstrzymany działaniami „koniecznymi z powodu siły wyższej lub krytycznej sytuacji”. Także na wodach archipelagowych (art. 54 UNCLOS) istnieją analogiczne zasady. Konwencja nie reguluje zasad wchodzenia obcych statków w niebezpieczeństwie na wody wewnętrzne, w tym zwłaszcza do portów, ale jak wspomniano wyżej, jest to uznane za zwyczaj międzynarodowy i stanowi powszechnie akceptowaną praktykę międzynarodową.

Jak z tego wynika, sytuacje nadzwyczajne, przede wszystkim niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia, powinny skłaniać państwo nadbrzeżne do **kooperacji z potrzebującymi pomocy**. Kooperacja ta polega często na dalszym ograniczeniu wspomnianej suwerenności nad obszarami morskimi na rzecz statków i osób z innych państw. Ponadto UNCLOS nakłada w art. 98 ust. 2 na państwo nadbrzeżne obowiązek „popierania tworzenia, działania, utrzymania odpowiedniej oraz skutecznej służby poszukiwawczej i ratowniczej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa na morzu i ponad nim”.

Nasuwa się pytanie, jak daleko może i powinno pójść państwo nadbrzeżne w ustępstwach i w wyjątkowym traktowaniu statku obcego, będącego w niebezpieczeństwie. Pytanie to jest szczególnie istotne na gruncie obowiązujących norm konwencyjnych. Należy zwrócić uwagę na następujące przepisy konwencji z Montego Bay. Artykuły 194 i 195 UNCLOS dotyczą środków zmierzających do zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego. W świetle pierwszego z przepisów państwo nadbrzeżne może podjąć „wszelkie środki zgodne z niniejszą konwencją, które są konieczne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z jakiegokolwiek źródła”. Dlatego często dochodzi do **kolizji na skutek zbieżności interesu państwa nadbrzeżnego (ochrona środowiska) i interesu statku obcego**, który jest w niebezpieczeństwie. Ten konflikt interesów bywa rozstrzygany różnie. Najgłośniejsze ostatnio katastrofy statków „Erika”, „Castor”

i „Prestige” być może nie miałyby tak poważnych skutków, gdyby państwa nadbrzeżne podjęły w odpowiednim czasie ryzyko związane z akcją ratowniczą. Gdyby szybko i efektywnie podjęto taką akcję, zapewne można byłoby ograniczyć wielkość szkód, a na pewno ochronić interesy innych państw nadbrzeżnych²⁸. Dlatego UNCLOS w art. 198 przewiduje obowiązek zawiadamiania innych państw o szkodzie w środowisku morskim, która powstała lub której powstanie jest nieuchronne, a art. 199 nakazuje ścisłą współpracę zainteresowanych państw w opracowaniu planów likwidacji szkód ekologicznych. W tym zakresie poszczególne państwa działają niezbyt skutecznie, jak tego dowiodły wspomniane wyżej wypadki zbiornikowców.

Podstawą krajowego ustawodawstwa ekologicznego są standardy międzynarodowe. Istotne znaczenie ma w tym zakresie art. 211 UNCLOS. Z ust. 3 tego przepisu wynika jednoznacznie, że państwa nadbrzeżne mogą wprowadzać **szczególne wymagania**, których spełnienie jest warunkiem wejścia obcych statków do ich portów, na wody wewnętrzne lub zatrzymania się przy nadbrzeżnych terminalach. Wymagania te należy jedynie w odpowiedni sposób podać do wiadomości innych państw.

Dodać do tego trzeba regulacje zawarte w **Międzynarodowej konwencji o interwencji na morzu pełnym** (Bruksela 1969) z Protokołem londyńskim z 1973 r., które przewidują, że państwo nadbrzeżne może zastosować na morzu pełnym takie środki, jakie „mogą być konieczne dla zapobieżenia, złagodzenia lub usunięcia poważnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jego wybrzeżu lub związanym z nim interesom” na skutek zanieczyszczenia lub zagrożenia zanieczyszczenia morza olejami i innymi substancjami. Z tego niektórzy autorzy²⁹ wnoszą wręcz, że ta konwencja tworzy „swoistą strefę, w której państwo nadbrzeżne może ingerować w stosunku do statków, na warunkach określonych w konwencji, z tym że nie ma ona stałych granic, ale jej zasięg ma charakter funkcjonalny”. W pewnym stopniu do tej nowej reguły ograniczającej tradycyjną zasadę wolności mórz nawiązuje art. 221 UNCLOS.

Podobnych unormowań w prawie morza i prawie morskim jest więcej. Niewątpliwie powstały one pod wpływem wielkich katastrof ekologicznych, takich jak „Torrey Canyon” czy „Exxon Valdez”, w których główne skutki poniosły nie tyle obszary morskie, co wybrzeża morskie. Tak więc w dotychczasowych przepisach tendencja do ochrony interesów państwa nadbrzeżnego jest dominująca, nic więc dziwnego że próby nałożenia na te państwa obowiązku wyznaczenia i utrzymywania „miejsc schronienia” na własnych obszarach morskich wywołuje wiele kontrowersji.

²⁸ W literaturze zwraca się uwagę na znaczenie udzielenia efektywnej pomocy statkom w niebezpieczeństwie, zob. np. G.C. Kasoulides, *Vessel in Distress – Save Havens for Crippled Tankers*, Marine Policy 1987, nr 7, s. 184 i nast.; L. Lucchini, *Droit de la Mer*, t. 2, Pedone 1996, s. 295 i nast.

²⁹ Zob. W. Góralczyk, *Zasięg władzy państwa nadbrzeżnego a zasada wolności mórz*, Warszawa 1972, s. 51.

Można sądzić, że koncepcja POR jest rodzajem „protezy prawnej”, która ma zastąpić brak wyraźnie sformułowanego w prawie morza obowiązku udzielania schronienia na wodach przybrzeżnych i w portach, w stosunku do statków obcej bandery znajdujących się w niebezpieczeństwie.

Jak przepisy definiują POR? Zacznijmy od określenia tzw. statku potrzebującego pomocy (*ship in need of assistance*), przez który Wytyczne IMO rozumieją statek, któremu niezależnie od możliwości wezwania pomocy dla osób na pokładzie, „może grozić zatonięcie lub niebezpieczeństwo ekologiczne albo nawigacyjne”. Taki statek może skorzystać z POR. *Place of refuge* oznacza „miejsce, w którym statek potrzebujący pomocy może przeprowadzić działanie stabilizujące jego stan i redukujące niebezpieczeństwo nawigacyjne, chroniące życie ludzkie i środowisko”.

W świetle art. 20 Dyrektywy 2002/59 państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny wytyczyć POR *in the waters under their jurisdiction*. Zważywszy na specyfikę jurysdykcji państwa nad wyłączną strefą ekonomiczną i cele POR, w grę wchodzić mogą wody wewnętrzne i morze terytorialne państwa nadbrzeżnego. Niektóre państwa przyjmują wręcz koncepcję specjalnych portów schronienia³⁰.

Wiele państw nadbrzeżnych, szczególnie zagrożonych ewentualnymi szkodami ekologicznymi, ma poważne zastrzeżenia wobec koncepcji POR. Należy bowiem podkreślić konsekwencje prawne takiej decyzji, czego starają się nie dostrzegać np. IMO czy Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), konsekwentnie domagające się od państw wyznaczania POR. Sięgając ponownie do prawa morza, należy wymienić art. 225 UNCLOS, dotyczący przepisów zapewniających skuteczną ochronę środowiska morskiego, który stwierdza, że „państwa nie powinny zagrażać bezpieczeństwu żeglugi lub w inny sposób stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla statku, ani **wprowadzać go do portu lub na kotwiczowisko, które nie zapewnia bezpieczeństwa, ani też narażać środowiska morskiego na nadmierne ryzyko**”. Trudno sobie wyobrazić, by państwo tworząc POR mogło zagwarantować w pełni skuteczną pomoc statkowi w niebezpieczeństwie i zapewnić, że akcja ratownictwa zakończy się sukcesem. Należy dodać, że miejsca schronienia na morzu terytorialnym mogą utrudniać korzystanie z prawa nieszkodliwego przepływu.

³⁰ W Hiszpanii planuje się stworzenie portów schronienia, np. zewnętrznego portu w La Coruña, także we Francji rozważa się podobne rozwiązanie; *Armateurs de France propose six pistes pour défrir et élargir le concept de "port refuge"*, Journal de la Marine Marchande z 23.02.2003, również na Cyprze planuje się wyznaczenie portów schronienia.

6.2.REGULACJE POLSKIE MIEJSCA SCHRONIENIA

6.2.1.PIERWSZE PRÓBY LEGISLACYJNE

W Polsce także próbuje się uregulować POR. W ustawie z 9.11.2000 r. o bezpieczeństwie morskim dokonuje się implementacji Dyrektywy 2002/95, przy czym kwestia miejsca schronienia ograniczona jest do delegacji ustawowej z art. 29a. Przepis ten zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do określenia, w drodze rozporządzenia, „planu udzielania statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie **schronienia na polskich obszarach morskich**”. Plan taki powinien określać „niezbędną organizację i procedury w celu zapewnienia, aby statki znajdujące się w niebezpieczeństwie mogły bezwzględnie znaleźć **miejsce schronienia**, jak również rodzaje działań dla zapewnienia bezpieczeństwa statku i środowiska morskiego, mając na względzie uwarunkowania danego miejsca schronienia”. Do niedawna nie było takiego aktu wykonawczego, ale była jego namiastka, która budziła wątpliwości wręcz konstytucyjne. Czy tak zasadnicza prawnie i politycznie problematyka mogła być bowiem regulowana zarządzeniami porządkowymi terenowych organów administracji morskiej? Przykładowo w dniu 27.02.2006 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wydał zarządzenie porządkowe nr 3 **w sprawie określenia planu udzielania schronienia statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie na polskich obszarach morskich**.

Ten akt prawny wymagałby odrębnej analizy. Jeśli chodzi o kwestie najważniejsze, to warto zwrócić uwagę, że „o zamiarze udzielenia miejsca schronienia decyduje dyrektor urzędu morskiego, który informuje o tym niezwłocznie ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i właściwego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska”.

Definicja miejsca schronienia w tym zarządzeniu różniła się od wyżej przedstawionej propozycji IMO, gdyż w zarządzeniu uznaje się za POR „wyznaczony przez terenowy organ administracji morskiej port lub miejsce poza portem w polskich obszarach morskich, gdzie zostaje skierowany statek znajdujący się w niebezpieczeństwie”. Określenie jest ogólniejsze niż w definicji IMO, natomiast niezwykle szczegółowo określono pojęcie **statku znajdującego się w niebezpieczeństwie**. Jest to statek, „który stanowi bezpośrednio i poważne zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa, jak i dla bezpieczeństwa innych jednostek, znajdujących się w obszarach morskich lub dla środowiska morskiego, w szczególności statek: któremu zagraża bezpośrednio ryzyko utraty pływalności, zatonięcia lub wejścia na mieliznę, który powoduje wydostawanie się do atmosfery łatwopalnych lub toksycznych gazów lub oparów, na którym wybuchł pożar, który doznał kolizji z innym statkiem lub obiektem lądowym, obiektem oznakowania nawigacyjnego lub obiektem niezidentyfikowanym, który wszedł na mieliznę lub dotknął dna morskiego, którego zdatność do że-

glugi jet niewystarczająca wobec istniejących lub prognozowanych warunków pogodowych”.

Ciekawe możliwości działania dyrektora urzędu morskiego formułował § 6 omawianego zarządzenia porządkowego. Wynika z niego, że jeśli dyrektor odmówi on udzielenia statkowi schronienia, to może m.in. polecić kapitanowi statku przeholowanie go, ratowanie lub przeprowadzenie niezbędnych napraw, wyładowanie we wskazanym miejscu szkodliwych lub zanieczyszczających substancji, podjęcie innych działań, a nawet opuszczenie polskich obszarów morskich. Z ust.2 tego paragrafu wynika wręcz, że działania takie mogą być podjęte wobec każdego statku, nie tylko chcącego skorzystać z POR. Są to rozwiązania, które mogą zatem dotknąć statek korzystający z wolności żeglugi w wyłącznej strefie ekonomicznej czy z prawa nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne. Tak daleko idące ograniczenia powinny wynikać z regulacji ustawowych. Jak się wydaje, można by je zawrzeć w nowej ustawie o obszarach morskich, m.in. w związku z cytowanymi wyżej art. 22 i 23 UNCLOS i postulowanym unormowaniem POR.

Wróćmy jednak do samego wyznaczania POR. Jak wynikało z § 7 zarządzenia, dyrektor urzędu morskiego w przypadku wyrażenia zgody na udzielenie statkowi miejsca schronienia wskazywał kapitanowi statku miejsce schronienia oraz zalecał odpowiednią trasę przejścia, zobowiązując do przyjęcia asysty holowników lub zastosowania innych środków technicznych, niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa ogólnego. Zarządzenie nie zawierało wykazu konkretnych miejsc schronienia, stwierdzało jedynie, że wykaz miejsc schronienia jest dokumentem poufnym³¹ i znajduje się w dyspozycji dyrektora urzędu morskiego i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa. Regulacja ta nie przesądzała, na jakich obszarach morskich będą wyznaczane miejsca schronienia.

Absolutnie nie do przyjęcia jest formułowanie w zarządzeniu porządkowym terenowego organu administracji morskiej cywilnoprawnych obowiązków w stosunku do armatorów. Jest to zdecydowanie materia ustawowa i powinna znaleźć się w k.m. W § 8 była mowa o obowiązku posiadania przez statek, któremu udziela się miejsca schronienia, certyfikatu zabezpieczenia finansowego lub gwarancji ubezpieczeniowej, albo polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, obejmujących szkody, jakie mogą powstać, na sumę gwarancyjną

³¹ Na przykład Duńska Agencja Ochrony Środowiska opracowała listę 14 miejsc schronienia na obszarach morskich tego kraju, a Hiszpania wyznaczyła aż 35 tajnych miejsc schronienia; EMSA inspirowała kraje członkowskie UE do stworzenia list POR, jednak Komisja Europejska jest zdania, że w obecnym stanie prawnym nie jest wymagane formalne ogłoszenie takich list ("Lloyd's List" 2007, nr 59348 z 1.02.2007).

wystarczającą na pokrycie wszystkich szkód spowodowanych przez statek³². Nad wyraz ryzykownym dla naszego kraju rozwiązaniem był zapis § 8 ust. 2 zarządzenia dopuszczający udzielenie miejsca schronienia także statkowi, który nie przedłoży odpowiednich gwarancji finansowych.

Różnorodne aspekty POR wymagałyby całościowego, odrębnego omówienia. Zwłaszcza problematyka cywilnoprawna ma tu istotne znaczenie³³. W sumie można stwierdzić, że POR jest nową instytucją prawa morskiego, ale ma wyjątkowo ścisłe związki z prawem morza. To prawo morza powinno określać charakter prawny tego obszaru morskiego, prawa i obowiązki państwa nadbrzeżnego i państwa bandery, sposób ustanawiania tego obszaru i jego likwidacji, sposób powiadamiania o nim innych państw, jego relacje do prawa nieszkodliwego przepływu *etc.* Natomiast powiązane z tymi normami regulacje z zakresu morskiego prawa administracyjnego i cywilnego powinny precyzyjnie określać sytuację statku morskiego w miejscu schronienia³⁴.

6.2.2. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY

Wspomniane wątpliwości miało rozwiązać **rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14.09.2007 r. w sprawie planu udzielania statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie schronienia na polskich obszarach morskich**³⁵. Rozporządzenie określa plan udzielania statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie schronienia na polskich obszarach morskich. Raz jeszcze trzeba zaznaczyć, że raczej należałoby mówić o wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, gdyż uprawnienia państwa nadbrzeżnego w wyłącznej strefie ekonomicznej, jak się wydaje, nie obejmują wyznaczania POR. Rozporządzenie skupia się na technicznych uwarunkowaniach POR, to znaczy określa niezbędną

³² Niezwykle trudno oszacować potencjalne szkody związane z wyznaczeniem POR; przypomnijmy, że w prawie morskim obowiązuje zasada ograniczenia odpowiedzialności armatora, zarówno globalnego, jak i szczególnego (CLC/HNS) i tylko w tych granicach są oni ubezpieczeni; jak dotychczas nie ma obowiązku ubezpieczenia o.c. armatora w szerszym zakresie. M.in. dlatego np. w hiszpańskich przepisach o POR istnieje warunek rezygnacji przez armatora z przywileju ograniczonej odpowiedzialności (*unlimited liability*) i wysokiej gwarancji finansowej; aby ułatwić możliwość upowszechnienia POR 13 Klubów P&I zaproponowało IMO standardowy wzór gwarancji udzielanej armatorowi dla potrzeb POR na 10 mln dolarów.

³³ Zob. np. E. Rosaeg, H. Ringbom, *Liability and compensation with regard to places of refuge*, Skandinavian Institute of Maritime Law, Oslo 2004, <http://www.emsa.eu.int/Docs/other/places/refuge/study>, P. Donner, *Insurance perspective on places of refuge*, [w:] A. Chiróp, O. Linden (red.) *Places of refuge for ships*, Leiden 2006, s. 221 i nast.

³⁴ Coraz bardziej popularna jest koncepcja prawna, by kwestia *places of refuge* znalazła kompleksowe unormowanie w nowej konwencji międzynarodowej; zob. N. Gaskell, *1989 Salvage Convention and Lloyd Open Forum Salvage Agreement*, Tulane Maritime Law Journal 1991, s. 211 i nast.; G.C. Kasoulides, *op.cit.*, s. 190 i nast.; E. van Hooydonk, *op.cit.*, s. 129 i nast.; także Parlament Europejski opowiedział się za nową konwencją. Niestety, na ostatnim posiedzeniu Komitetu prawnego IMO koncepcja ta nie uzyskała aprobaty wspólnoty międzynarodowej.

³⁵ Dz.U. Nr 178, poz. 1260.

organizację i procedury oraz rodzaje działań podejmowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa statku i środowiska morskiego. Nadal brakuje w naszym prawie określenia reguł wyznaczania POR. Brakuje także ustawowej definicji miejsca schronienia. W świetle § 2 ust. 1 rozporządzenia kapitan statku znajdującego się w niebezpieczeństwie na polskich obszarach morskich zgłasza niezwłocznie potrzebę otrzymania schronienia najbliższej, brzegowej stacji radiowej lub Służbie Kontroli Statków. Ustęp 2 tego paragrafu wymienia 10 sytuacji usprawiedliwiających zgłoszenie o udzielenie miejsca schronienia. Naturalnie jest to wyliczenie przykładowe, wzorowane głównie na wytycznych IMO. Autorzy rozporządzenia skupili się na okolicznościach dotyczących statku (np. ryzyko utraty pływalności, ograniczona zdolność manewrowa, rozszczelnienie kadłuba, brak wystarczającej stateczności, pożar, kolizja, wejście na mieliznę *etc.*). Brakuje tu istotnego dla wypadków morskich czynnika ludzkiego, jak choroba lub niepełny stan załogi. Prawo morskie chyba zbyt szeroko ujmuje przyczyny, dla których można domagać się POR. Motywem zasadniczym powinna być **możliwość wyrządzenia przez statek wielkiej szkody**. Decyzja o udzieleniu miejsca schronienia nie powinna brać pod uwagę wyłącznie niebezpieczeństwa dla samego statku, są bowiem inne sposoby pomocy statkowi, jak umowa holowania, ratownictwa *etc.* Rozporządzenie w ogóle nie bierze pod uwagę akcji ratowniczych na statkach, które są w niebezpieczeństwie i roli ratownika. Nic nie mówi się także o sugestiach ubezpieczyciela, które mogą być w danej sytuacji bardzo istotne. Trzeba zauważyć, że polskie prawo o POR całkowicie abstrahuje od konsekwencji cywilnoprawnych decyzji o udzieleniu miejsca schronienia.

Decyzję o udzieleniu miejsca schronienia podejmuje dyrektor urzędu morskowego właściwego ze względu na miejsce, w którym znajduje się statek, biorąc pod uwagę: stopień zagrożenia związanego z typem statku i przewożonym na nim ładunkiem, warunki pogodowe i inne okoliczności, powodujące zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi i środowiska morskiego. W celu podjęcia wspomnianej decyzji dyrektor może powołać zespół doradczy ekspertów. Prawo nie mówi, jacy to mają być eksperci. O podjęciu decyzji o udzieleniu miejsca schronienia dyrektor niezwłocznie informuje: ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, dyrektora urzędu morskowego właściwego dla miejsca schronienia (za pośrednictwem Służby VTS), wojewodę właściwego dla miejsca schronienia, pion operacyjny Służby SAR oraz właściwych dla miejsca schronienia: wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, komendanta oddziału Straży Granicznej, a także Centrum Operacji Morskich Marynarki Wojennej i Służbę VTS. Przede wszystkim dyrektor informuje naturalnie armatora i kapitana statku znajdującego się w niebezpieczeństwie. Celowo wymieniono te wszystkie podmioty, tak istotne dla bezpieczeństwa i ekologii, po to, by stwierdzić, że nie mają one wpływu na decyzję dyrektora urzędu morskowego. Nawet nie mają prawa zgłosić sprzeciwu wobec decyzji o udzieleniu miejsca schronienia. Dyrektor urzędu morskowego, udzielając miejsca schronienia wskazuje kapitanowi statku

miejsce schronienia oraz zaleca odpowiednią trasę, asystę holowniczą lub inne środki techniczne.

7. UWAGI KOŃCOWE

Powyższe rozważania prowadzą do oczywistego wniosku: konieczna jest inicjatywa legislacyjna, mająca na celu uchwalenie **nowej ustawy o obszarach morskich RP**. Obecna ustawa z 1991 r. jest nie tylko niekompletna i w wielu regulacjach dyskusyjna, ale w swym zasadniczym założeniu błędna, gdyż łączy morskie prawo międzynarodowe (prawo morza) z prawem morskim administracyjnym. Od początku takie powiązanie wydawało się sztuczne. Nie budzi wątpliwości, że zarówno nowa ustawa o obszarach morskich, jak i nowa ustawa o administracji morskiej muszą być ze sobą powiązane, ale powinny to być samodzielne akty ustawodawcze.

Rozdzielenie morskiego prawa administracyjnego od prawa morza jest uzasadnione także koniecznością gruntownych zmian w polskiej administracji morskiej. Jej struktura jest przestarzała i nieracjonalna. Po powołaniu urzędu Ministra Gospodarki Morskiej, któremu podlegała nie tylko żegluga morska, ale i rybołówstwo morskie, wydawało się niewłaściwe utrzymywanie dwóch administracji morskich, to jest administracji morskiej i administracji rybołówstwa morskiego. Resort ten jednak już nie istnieje i ponownie obie administracje morskie są w dwóch resortach. Modyfikacje morskiego prawa administracyjnego są jedynie kwestią czasu. Proponowany w tym opracowaniu podział ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej z 1991 r. wydaje się zatem w pełni zasadny.

Ogromne znaczenie w strukturze obszarów morskich ma instytucja POR. Należy jak najszybciej ją jednoznacznie wpisać w strukturę polskich obszarów morskich, określić niezbędne definicje, stworzyć system konsultacji z organami samorządu terytorialnego, a zwłaszcza określić zasady odpowiedzialności cywilnej za szkody, które może spowodować decyzja o udzieleniu miejsca schronienia.

Przedstawione wyżej uwagi dotyczyły jedynie obszarów morskich, trzeba jednak mieć na uwadze, że także inne zagadnienia z zakresu UNCLOS wymagałyby poprawy bądź uzupełnienia w proponowanej nowej ustawie implementującej regulacje konwencyjne. Przykładem mogą być kwestie związane z badaniami morza, a zwłaszcza perspektywiczne sprawy, dotyczące eksploatacji zasobów morskich. Osobnym, nierozwiązanym dotychczas problemem jest stosowanie przepisów karnych UNCLOS w prawie polskim. Można w związku z tym przyjąć, że powyższe postulaty legislacyjne są całkowicie uzasadnione.