

JUSTYNA NAWROT

KONWENCJA O UŁATWIENIU MIĘDZYNARODOWEGO OBROTU MORSKIEGO W PRAKTYCE POLSKIEJ

W artykule omówiono strukturę konwencji o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego (FAL) w praktyce, przedstawiono generalną konstrukcję ułatwień w międzynarodowym obrocie morskim, wskazano perspektywę polską usytuowania konwencji FAL z 1965 r. w prawie europejskim.

Celem konwencji FAL jest przyspieszenie międzynarodowego obrotu morskiego i zapobieganie niepotrzebnym opóźnieniom statków oraz znajdujących się na nich osób i mienia. Konwencja redukuje dużą liczbę dokumentów wymaganych wcześniej przez władze państw portowych do dziewięciu dokumentów odnoszących się do wejścia statku do portu i jego wyjścia z portu.

Unia Europejska zmierza ku elektroniczacji procedur sprawozdawczych przy wchodzeniu do portu i wychodzeniu z portu. W tym względzie Unia Europejska współpracuje z Międzynarodową Organizacją Morską (IMO).

Uchwała IMO FAL 8(32), która weszła w życie 1.11.2006 r., i uchwała IMO FAL 10(35), która obowiązuje od 15.05.2010 r., zdaniem autorki artykułu mają charakter techniczny i są poza polską procedurą ratyfikacyjną, a wiążą one Polskę zgodnie z procedurą tacit acceptance.

UWAGI WSTĘPNE

Konwencja o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego (*Convention on Facilitation of International Maritime Traffic – FAL*) została przyjęta podczas konferencji londyńskiej w kwietniu 1965 r. na wniosek ówczesnego IMCO¹ i weszła w życie w marcu 1967 r. Postrzegana była wówczas jako nowy instrument aktywności agencji ONZ. Sposób jej utworzenia nie był co prawda precedensowy, ale wpisywał się w powstającą wówczas nową tendencję tworzenia traktatów międzynarodowych. Pierwszym wyłomem w tradycyjnej procedurze stanowienia traktatów jest konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), która w art. 19 stwierdza, że konwencje nie są przyjmowane podczas konferencji przez państwa, ale przez nadrzędny organ MOP – Międzynarodową Konferencję Pracy. Wiele wyspecjalizowanych agencji ustanowionych po II wojnie światowej zaadaptowało podobne wzorce (np. WHO, ICAO, UNESCO).

¹ Intergovernmental Maritime Consultative Organisation. W 1982 r. nazwę zmieniono na używaną obecnie – International Maritime Organisation.

Agencje te tworzą projekty konwencji, przyjmowane następnie przez państwa na konferencjach przez nie zwoływanych.

Konwencja FAL ma charakter *stricte* techniczny, co także przełożyło się na ustanowienie nieco wówczas odmiennego i nowatorskiego sposobu wprowadzania zmian do niej. Wcześniej uchwalane przez IMCO konwencje – o bezpieczeństwie życia na morzu z 1948 r. i zapobieganiu zanieczyszczeniom morza olejami z 1954 r. (OILPOL) – ze względu na swoją materię nie wymagały bezustannych zmian i nawet ich załączniki dotyczące kwestii technicznych mogły być efektywnie poprawiane podczas konferencji w ramach tradycyjnej procedury. Stało się tak w 1960 r., kiedy to przyjęto nową konwencję SOLAS, czy też w 1962 r. – z aneksem to konwencji OILPOL. Jednak techniczny charakter materii dotyczącej usprawnienia obrotu morskiego wymagał ciągłych przeglądów procedur krajowych oraz wprowadzania zmian w sposób bardziej elastyczny od tradycyjnego. Wobec powyższego wzorcem dla konwencji FAL nie stały się wcześniej przyjęte konwencje „morskie”, lecz międzynarodowe regulacje dotyczące technicznej standaryzacji lotnictwa cywilnego. IMCO oparła się wprost na doświadczeniach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, powołanej na mocy konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym w 1944 r. (konwencja ICAO) i jej poprzedniczki – Międzynarodowej Komisji do spraw Żeglugi Powietrznej, powołanej na mocy międzynarodowej konwencji lotniczej przyjętej w czasie (pokojowej) konferencji paryskiej w 1919 r. Konwencja paryska przewidywała dwie procedury zmian: jedną – tradycyjną zmianę traktatów międzynarodowych, zgodnie z którą poprawki muszą być przyjęte przez państwa, i drugą – zgodnie z którą poprawki dotyczące kwestii technicznych, jeśli zostaną przyjęte przez więcej niż trzy czwarte państw, stają się wiążące wobec wszystkich stron traktatu. Był to znaczący wyłom w tradycyjnym modelu procedury zmian traktatów międzynarodowych. Warto odnotować, że umowy ustanawiające wcześniejsze organizacje międzynarodowe o charakterze technicznym, takie jak Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (International Telecommunication Union – ITU) istniejący od 1865 r. czy Światowy Związek Pocztowy (Universal Postal Union – UPU) istniejący od 1874 r., przewidywały wyłącznie tradycyjny mechanizm wprowadzania zmian przez państwa członkowskie.

Wzorzec wprowadzony przez ICAO w art. 37 konwencji chicagowskiej z 1944 r. zakładał, że ICAO dla ułatwienia obrotu w żegludze powietrznej będzie przyjmować co pewien czas standardy oraz zalecane praktyki i zasady postępowania, odnoszące się do kwestii technicznych². Zgodnie natomiast z art.

² Takich jak: a) systemy łączności i udogodnień dla żeglugi powietrznej, łącznie ze znakowaniem naziemnym, b) cechy charakterystyczne portów lotniczych, c) reguły lotnicze i metody kontroli ruchu lotniczego, d) wydawanie licencji personelowi eksploatacyjnemu i mechanicznemu, e) zdolność statków powietrznych do lotu, f) rejestracja i identyfikacja statków powietrznych, g) gromadzenie i wymiana informacji meteorologicznych, h) księgi pokładowe, i) mapy i plany lotnicze, j) formalności celne i imigracyjne, k) statki powietrzne w niebezpieczeństwie i dochodzenia w sprawie wypadków oraz wszelkie inne zagadnienia, związane z bezpieczeństwem, regularnością i sprawnością żeglugi powietrznej, które mogą tego co pewien czas wymagać.

90 wspomnianej konwencji przyjęcie przez Radę, będącą organem ICAO, standardów i zaleconych praktyk, które są opracowywane przez Komisję w postaci załączników do konwencji i które mają służyć wprowadzaniu dalszych ułatwień w obrocie lotniczym, wymaga uchwały dwóch trzecich członków Rady podjętej na zwołanym w tym celu zebraniu. Zmiany takie są następnie przedkładane państwom i o ile większość z nich nie złoży Radzie swojego sprzeciwu, wchodzi one w życie po upływie trzech miesięcy. Jednak inaczej niż konwencja paryska konwencja chicagowska przewiduje możliwość uchylenia się państwa od stosowania standardów wprowadzonych do konwencji przez Radę ICAO. Zgodnie bowiem z art. 38 konwencji chicagowskiej każde państwo, które uważa za niemożliwe w praktyce zastosowanie się pod każdym względem do któregośkolwiek ze standardów lub zaleconych praktyk albo całkowite dostosowanie wprowadzonych przez siebie przepisów lub metod postępowania do standardów lub zaleconych praktyk w przypadkach ich zmian, albo które uważa za konieczne wprowadzenie przepisów lub metod postępowania, różniących się pod jakimkolwiek względem od przepisów i metod postępowania ustalonych zgodnie ze standardami międzynarodowymi, powinno niezwłocznie podać do wiadomości ICAO różnice zachodzące między jego własną praktyką a praktyką ustaloną przez normy międzynarodowe. Obowiązkiem Rady jest wówczas niezwłoczne powiadomienie wszystkich innych państw o różnicach istniejących między normami międzynarodowymi a krajową praktyką stosowaną w tym zakresie przez wspomniane państwo. W porównaniu do postanowień konwencji paryskiej zapis taki stanowi niewątpliwie krok wstecz w zakresie standaryzacji ułatwień obrotu lotniczego. Niemniej jednak model ten zakłada, że zmiany w zakresie standardów i zalecanych praktyk nie muszą być ratyfikowane przez państwa, ale wchodzi w życie w stosunku do wszystkich państw, o ile zostaną przyjęte przez większość państw-stron konwencji. Taki tryb wprowadzania zmian przewidziany został w odniesieniu do – najbardziej interesującego z punktu widzenia tematyki artykułu – załącznika IX konwencji chicagowskiej, opracowanego po raz pierwszy w 1949 r. i dotyczącego ułatwień w odniesieniu do „nawigacji lotniczej pomiędzy obszarami państw-stron konwencji oraz w celu zapobieżenia zbędnym opóźnieniom statków powietrznych, załóg, pasażerów oraz ładunków, szczególnie w sferze administracji ustawowej odnoszącej się do imigracji, kwarantanny, odpraw celnych i zezwoleń”³.

Zapisy wspomnianego załącznika stanowiły bezpośredni wzorzec rozwiązań proponowanych w odniesieniu do ułatwienia obrotu morskiego. Ułatwienia wprowadzone w żegludze powietrznej spotkały się z dużym zainteresowaniem ze strony IMCO. W 1962 r. sekretarz generalny IMCO powołał grupę ekspercką, której zadaniem było poprawienie opracowanego przez sekretariat IMCO tekstu roboczego nowej konwencji. Grupa robocza została podzielona na trzy podgrupy. Zadaniem pierwszej z nich była praca nad zagadnieniami dotyczącymi kwestii cel-

³ Art. 22 konwencji chicagowskiej.

nych w portach, drugiej – kwestii imigrantów, trzeciej natomiast – kwestii związanych z zachowaniem standardów ochrony zdrowia. Każda z grup pracowała osobno i wzorowała się na innych rozwiązaniach prawnych. Grupa zajmująca się kwestiami celnymi⁴ opracowała tekst końcowy, opierając się na rozwiązaniach przyjętych w konwencji dotyczącej ułatwień w transporcie wodnym między portami amerykańskimi podpisanej w lipcu 1963 r. w Mar del Plata w Argentynie⁵ oraz pracach konferencji rzymskiej ONZ z 1963 r. o międzynarodowych podróżach i turystyce⁶. Grupa odpowiedzialna za opracowanie tekstu końcowego konwencji dotyczącego imigrantów poświęciła szczególną uwagę analizie prac ICAO oraz Organizacji Państw Amerykańskich w zakresie, w którym ta ostatnia ustanowiła stały komitet techniczny ds. portów amerykańskich⁷. Trzecia podgrupa, zajmująca się kwestiami zdrowia, skupiła się w swoich pracach na rozwiązaniach przyjętych przez Światową Organizację Zdrowia, szczególną uwagę poświęcając zagadnieniom procedur sanitarnych⁸. W założeniach ostatniej podgrupy wyróżniono dwie kategorie podróżnych: pierwsza, do której zaliczono imigrantów, pracowników sezonowych oraz pielgrzymów, i druga, określona jako „inni podróżujący”. W stosunku do pierwszej ze wspomnianych kategorii, na wzór rozwiązań przyjętych przez WHO⁹, kontrola sanitarna i formalności z nią związane miały być stosowane w sposób rozszerzony. Do drugiej kategorii podmiotów miały natomiast być stosowane procedury uproszczone, a przez to mniej uciążliwe i pozwalające na szybsze przekraczanie granic.

Wszystkie trzy grupy jednocześnie skupiły swoją uwagę na rozwiązaniach przyjętych w żegludze powietrznej przez ICAO. Eksperti uznali, że problemy dotyczące transportu osób mogą być rozwiązywane w sposób podobny do tego, który został przyjęty w konwencji chicagowskiej. Jednak podobna zależność nie dotyczyła już statków i ładunków, których sprawozdawczość w portach cechuje się odmiennością od praktykowanej w żegludze lotniczej¹⁰. Ponadto wspomnia-

⁴ W ramach prac wspomnianej grupy zostały rozesłane do rządów państw wymagania dotyczące formalności i dokumentów, jakie muszą być spełnione i posiadane przy wchodzeniu i wychodzeniu z portów.

⁵ *Inter-American Convention on Facilitation of International Waterborne Transportation*. Konwencja weszła w życie 1.11.1983 r. i przystąpiły do niej: Argentyna, Chile, Costa Rica, Dominikana, Ekwador, Gwatemala, Meksyk, Panama, Paragwaj, Peru, Stany Zjednoczone i Urugwaj.

⁶ Konferencja ta zakończyła się przyjęciem tzw. rzymskiej karty turystyki, przewidującej ułatwienia związane z przekraczaniem granic przez turystów.

⁷ Stało się to w 1956 r. podczas pierwszej konferencji dotyczącej portów i przystani wewnątrzamerykańskich.

⁸ Przede wszystkim kwestiom, takim jak: kwarantanny, przepisy sanitarne, praktyka ochrony zdrowia publicznego, ujednoczenie nomenklatury związanej z chorobami.

⁹ Zasadniczą rolę odegrały poprawki uchwalone przez Światowe Zgromadzenie Zdrowia 25.05.1951 r., zmieniające i konsolidujące Międzynarodową konwencję sanitarną.

¹⁰ Takie konkluzje zawarte zostały w dokumentach: FAL/EG/I/SR 2, 14/1 1963, FAL/EG II/2, 3/4 1963 r. IMCO, za: CH.H. Aleksandrowicz, *The Convention of Facilitation of International Maritime Traffic and International Technical Regulation (A Comparative Study)*, The International and Comparative Law Quarterly, vol. 15, no. 3, s. 628 i S. Mankabady, *The International Maritime Organization. Vol. I – International Shipping Rules*, Routledge 1986.

na grupa ekspertów miała także do dyspozycji raport Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ dotyczący uproszczenia i standaryzacji dokumentacji eksportowej. Ekspersi zapoznali się także z opiniami armatorów i przedsiębiorców na kwestie dotyczące upraszczania procedur sprawozdawczych w obrocie międzynarodowym, znajdującymi się w Międzynarodowej Izbie Żeglugi, Międzynarodowej Izbie Handlowej i Międzynarodowej Federacji Żeglugowej. Prace nad tekstem końcowym projektu konwencji zostały ukończone w kwietniu 1964 r. Rada IMCO zaakceptowała ów projekt, przekazując go do konsultacji rządów państw. Następnie, w kwietniu 1965 r., zorganizowano w Londynie konferencję, podczas której konwencja została otwarta do podpisu. Podpisało ją wówczas 35 państw (w tym Polska), a weszła w życie 5.03.1967 r. Do dziś ratyfikowało ją 115 państw, stanowiących ponad 90 proc. światowego tonażu¹¹.

1. STRUKTURA KONWENCJI

Konwencja składa się z 16 artykułów i załącznika, którego materia została podzielona pierwotnie na rozdział 1 – dotyczący definicji i postanowień ogólnych, rozdział 2 – dotyczący wejścia/wyjścia statku, rozdział 3 – regulujący kwestie związane z wjazdem i wyjazdem osób, rozdział 4 – dotyczący zdrowia publicznego i kwarantanny oraz środków fitosanitarnych i weterynaryjnych i ostatni, piąty rozdział – dotyczący różnych kwestii, z których najistotniejsze wydaje się być zagadnienie usług w portach. Wielokrotne zmiany aneksu spowodowały także zmianę wspomnianej struktury załącznika, uzupełnionego o rozdział dotyczący pasażerów bez biletu (aktualnie rozdział 4), wejście, postój i wyjście z portu ładunków i innych artykułów (obecnie rozdział 5).

Konwencja FAL, wzorem wspomnianej konwencji chicagowskiej dotyczącej żeglugi powietrznej, wprowadza rozróżnienie na normy i zalecane praktyki. Przyjęty podczas konferencji końcowy tekst konwencji odbiega jednak od propozycji grupy ekspertów w dwóch kwestiach, związanych właśnie ze stosowaniem norm i zalecanych praktyk. Z postanowień wstępnych konwencji wynika obowiązek państw do stosowania zgodnie z postanowieniami konwencji i załącznika do niej wszelkich właściwych środków do ułatwienia i przyspieszenia międzynarodowego obrotu morskiego i do zapobiegania niepotrzebnym opóźnieniom statków oraz znajdujących się na nich osób i mienia (art. I). Ponadto, zgodnie z art. III, państwa zobowiązują się do współpracy w celu zapewnienia możliwie pełnej jednolitości w zakresie formalności, procedury i wymagań dotyczących dokumentów we wszystkich sprawach, w których takie ujednoczenie ułatwi i ulepszy międzynarodowy obrót morski, oraz do ograniczania do mini-

¹¹ Raport IMO z 31.01.2013 r., <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

num wprowadzania jakichkolwiek zmian w zakresie formalności, procedury i wymagań dotyczących dokumentów, koniecznych ze względu na szczególne wymagania o charakterze wewnątrz krajowym. Niemniej państwa zachowują, zgodnie z art. 5 konwencji, kompetencje do wprowadzania takich wewnętrznych ograniczeń w postaci środków tymczasowych uważanych przez państwo za konieczne do ochrony moralności publicznej, porządku i bezpieczeństwa lub do zapobiegania zawleczeniu lub rozprzestrzenieniu się chorób albo zaraz, zagrażających zdrowiu publicznemu, zwierzętom i roślinom. Państwa zachowują także władzę we wszystkich sprawach nieuregulowanych wyraźnie konwencją FAL. Wspomniane wyżej, nieuwzględnione przez państwa podczas konferencji w Londynie, propozycje grupy ekspertów dotyczyły właśnie kwestii możliwości odejścia przez państwa od postanowień konwencji. Pierwsza różnica dotyczy charakteru norm i zaleconych praktyk zawartych w konwencji. Tekst opracowany przez grupę ekspertów przewidywał obowiązek notyfikacji różnic, które mogą się pojawić w prawie krajowym, względem zawartych w załącznikach norm i zalecanych praktyk. Finalnie przyjęty tekst konwencji w art. VIII nakłada jednak na państwa obowiązek notyfikacji IMO niezgodności z normami i zgodności z zalecanymi praktykami. Oznacza to wprowadzenie wyraźnego rozróżnienia w zakresie prawnego statusu standardów i zalecanych praktyk. Jeśli IMO nie otrzyma stosownych notyfikacji, należy zakładać, że państwo wdrożyło standardy i nie stosuje zalecanych praktyk¹².

Druga różnica w stosunku do projektu konwencji dotyczyła sposobu wprowadzania zmian do jej załącznika. Pierwotna wersja zakładała przygotowywanie zmian przez komitet techniczny i ich akceptację przez Radę i Zgromadzenie ówczesnego IMCO. Ostatecznie jednak w czasie trwania konferencji w 1965 r. zrezygnowano z ustanowienia stałego komitetu technicznego¹³ i postanowiono, że zmiany do konwencji będą przygotowywane i przyjmowane przez same państwa w trybie art. VII konwencji. Należy jednak nadmienić, że w 1972 r. został utworzony w ramach IMO Komitet Ułatwień (Komitet FAL), który na mocy rezolucji A.724(17)¹⁴ wprowadzającej poprawki do konwencji o Międzynarodowej Organizacji Morskiej¹⁵ uzyskał kompetencje do opracowywania zaleceń i wytycznych. Od momentu wejścia w życie wspomnianej zmiany to Komitet Ułatwień, a nie państwa, rozpatruje propozycje zmian i przeprowadza głosowa-

¹² Notyfikacje takie, zgodnie z ostatnimi wytycznymi IMO (FAL 38(6) z 5.10.2012 r.), mają być przekazywane poprzez system GISIS (*Global Integrated Shipping Information System*). Służy on także do przesyłania informacji dotyczących nielegalnych imigrantów, pasażerów na gapę itp.

¹³ Stały komitet techniczny został ustanowiony w 1969 r. poprzez dodanie części X do Konwencji o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej (Dz.U. z 1987 r., Nr 5, poz. 29), której postanowienia weszły w życie 10.11.1984 r.

¹⁴ Do Konwencji o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej dodano część XI z 7.11.1991 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 83, poz. 504), która weszła w życie 7.12.2008 r.

¹⁵ Dz.U. z 1961 r., Nr 14, poz. 74.

nie w sprawie ich przyjęcia¹⁶. Zmiana ta weszła w życie w 1984 r., wprowadzając procedurę znaną jako *tacit acceptance*. Zgodnie zatem z art. VII konwencji zmiany zaproponowane przez jedno z państw-stron wchodzi w życie po upływie piętnastu miesięcy od chwili zawiadomienia o niej przez Sekretarza Generalnego wszystkich państw-stron, chyba że w ciągu dwunastu miesięcy od zawiadomienia co najmniej jedna trzecia państw-stron zawiadomi na piśmie Sekretarza Generalnego, że nie przyjmuje poprawek. Istnieje jednak także możliwość wprowadzania zmian do załącznika w sposób tradycyjnie przyjęty – tzn. podczas konferencji zwołanej przez Sekretarza Generalnego na wniosek co najmniej jednej trzeciej państw-stron. Poprawka przyjęta podczas konferencji przez więcej niż dwie trzecie głosów państw-stron wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od przekazania jej państwom przez Sekretarza Generalnego. Dotychczas weszło w życie trzynaście uchwał: jedna zmieniająca konwencję¹⁷ i dwanaście zmieniających aneksy.

Cele konwencji zostały określone w art. I–III. Jak wynika z treści art. I, zasadniczym celem konwencji jest przyspieszenie międzynarodowego obrotu morskiego i zapobieżenie niepotrzebnym opóźnieniom statków oraz znajdujących się na nich osób i mienia. Przepisy ułatwiające międzynarodowy obrót morski, sprecyzowane w załączniku do konwencji, podzielono zgodnie z art. II na trzy kategorie odnoszące się do ułatwienia: wejścia, postoju i wyjścia statków. Zasadniczym środkiem prowadzącym do osiągnięcia celów konwencji jest uzyskanie możliwie pełnej jednolitości w zakresie formalności, procedur i wymagań dotyczących dokumentów we wszystkich sprawach, w których takie ujednolicenie ułatwi i ulepszy międzynarodowy obrót morski. Istotne jest zatem maksymalne ograniczenie różnic wynikających z prawodawstw krajowych w tym zakresie. Status prawny zobowiązania państw w dążeniu do osiągnięcia owej jednolitości wyznacza treść wspomnianego już wyżej art. VIII konwencji, wprowadzającego rozróżnienie w zakresie notyfikacji stosowania standardów i zaleconych praktyk w niej wskazanych. Pozwala to państwom uchylić się od stosowania norm i zalecanych praktyk po dopełnieniu obowiązku notyfikacji. Słabość tak opracowanej procedury polega na tym, że państwa mogą stosować standardy odmienne od konwencyjnych, nie tylko dlatego że nie mają możliwości dostosowania regulacji krajowej do standardów międzynarodowych, ale także dlatego że daje ona państwom możliwość wprowadzenia odmiennych regulacji w każdym czasie, również po wejściu w życie konwencji i postanowień wskazanych w jej załączniku czy też zmian do niego¹⁸.

Istotną rolę w implementacji konwencji przypisano IMO. Wynika ona z treści art. IV, zgodnie z którym strony „zobowiązują się współpracować ze sobą

¹⁶ Art. VII(2) lit. a. Tekst nowelizacji art. VII w języku polskim ukazał się w Dz.U. z 2003 r., Nr 131, poz. 1200.

¹⁷ Była to zmiana z 1973 r., która weszła w życie w 1984 r. i dotyczyła procedury zmiany konwencji.

¹⁸ Zgodnie z art. VII(2) lit. D państwa, które nie przyjmą poprawek, nie są nimi związane po zastosowaniu procedur notyfikacyjnych wskazanych w art. VIII.

bezpośrednio lub za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Morskiej w sprawach odnoszących się do formalności, procedury i wymagań dotyczących dokumentów, jak również w sprawie ich stosowania w międzynarodowym obrocie morskim”. W konwencji podkreślono zwłaszcza rolę Sekretarza Generalnego IMO, na którym spoczywają liczne obowiązki wymienione w art. VII, VIII, IX, XI, XII, XIII i XV. Szczególnie ważna jest jego rola w zakresie możliwości wprowadzania zmian zarówno do konwencji (art. IX), jak i do jej załącznika (art. VII).

Kluczowe do osiągnięcia celu konwencji są postanowienia zawarte w jej załączniku. Załącznik, jak już wyżej wskazano, składa się z siedmiu rozdziałów: pierwszego, zatytułowanego *Definicje i postanowienia ogólne*, drugiego – dotyczącego kwestii wejścia, postoju i wyjścia statku, trzeciego – regulującego materię związaną z wjazdem i wyjazdem osób, czwartego – dotyczącego pasażerów bez biletu, piątego – odnoszącego się do kwestii wejścia, postoju i wyjścia z portu ładunków, szóstego – odnoszącego się do spraw zdrowia publicznego, kwarantanny, środków fitosanitarnych i weterynaryjnych oraz siódmego – zawierającego postanowienia różne, odnoszące się do kaucji, możliwości dokonania korekty dokumentów, czynności urzędowych w portach, ładunków niewyladowanych w przewidywanym porcie przeznaczenia i odpowiedzialności armatorów za prawidłowość dokumentów wymaganych od importera lub eksportera. Struktura załącznika zbliżona jest do konstrukcji załącznika do konwencji ICAO, z zachowaniem jednak, co oczywiste, specyfiki żeglugi morskiej¹⁹.

2. GENERALNA KONSTRUKCJA UŁATWIEŃ W MIĘDZYNARODOWYM OBROCIE MORSKIM

Konwencja o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego opiera koncepcję wprowadzenia ułatwień na obowiązku współpracy państw-stron w celu osiągnięcia możliwie maksymalnej jednolitości w międzynarodowym obrocie morskim. Nie przewiduje ona jednak ani wymogu wzajemności między państwami, ani zrównania wprowadzonych dla statków obcych państw ułatwień do poziomu tych, które obowiązują dla statków własnej bandery. Konwencja posługuje się jedynie pojęciem „statków odbywających podróże międzynarodowe”. Takie ujęcie zakresu przedmiotowego konwencji nie budzi zastrzeżeń,

¹⁹ Pewne elementy, co już wyżej sygnalizowano, są właściwie identyczne, możliwa jest bowiem podobna regulacja dotycząca transportu osób. Ponadto w załącznikach do obu konwencji zawarte zostało wyraźne rozróżnienie na normy i zalecane praktyki. Z obu dokumentów wynika także, że administracja krajowa nie powinna wymagać żadnych dokumentów poza tymi wymienionymi w załącznikach do wspomnianych konwencji. Ponadto administracja krajowa ma obowiązek przyjęcia dokumentów jako stwierdzających fakty w nich podane.

skoro jej zasadniczym celem jest ustanowienie ułatwień w międzynarodowym obrocie morskim. W konwencji brakuje jednak definicji pojęcia „podróż międzynarodowa”. Jedynie z art. II można wywieść, że znajduje ona zastosowanie i do statków własnej bandery, i do statków pozostałych państw-stron konwencji (w tym także tych, które nie mają dostępu do morza) w sytuacji, gdy odbywają one podróż międzynarodową. Wyłączone spod stosowania zapisów konwencji są statki sportowe i okręty wojenne.

Ułatwienia, które państwa są zobowiązane wprowadzać, znajdują się w załączniku do konwencji. Stanowi on w świetle treści art. I konwencji jej integralną część, co w efekcie oznacza, że jego postanowienia mają charakter norm traktatowych. Należy jednak mieć na uwadze zróżnicowany charakter norm i zalecanych praktyk zawartych w załączniku do konwencji. O ile stosowanie tych pierwszych jest zgodnie z art. VI konwencji „konieczne”, o tyle stosowanie przez państwa zalecanych praktyk jest „pożądane”. Nawet jednak w odniesieniu do norm, zgodnie ze wspomnianym już wyżej art. VIII, państwa zachowują kompetencje do stosowania odmiennych praktyk w zakresie ułatwień w międzynarodowym obrocie morskim, opierając je na przepisach prawa krajowego, a nie konwencji FAL, w sytuacji gdy uznają, że dostosowanie praktyki krajowej do norm konwencyjnych jest niewykonalne. Powoduje to, że nawet jeśli w odniesieniu do norm można mówić o ich „obligatoryjnym” charakterze, na co wskazuje użycie w art. VI konwencji terminu „konieczne”, to w praktyce stosowanie norm konwencyjnych może napotykać duże problemy w zakresie ich efektywności. Dodatkowo, zgodnie z art. V § 2 i rozdz. 1 lit. B załącznika, państwa zachowują generalną możliwość stosowania środków tymczasowych, które uznają za niezbędne do ochrony porządku publicznego, moralności publicznej i bezpieczeństwa lub do zapobiegania zawleczeniu lub rozprzestrzenieniu się chorób zagrażających zdrowiu publicznemu, zwierzętom i roślinom. Należy także pamiętać o niewiążącym charakterze norm w sytuacji notyfikacji niezgodności z prawem krajowym – zgodnie z procedurą określoną w art. VIII konwencji.

Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi do braku jednolitości, jednak pozwala na obowiązywanie pewnego elastycznego wzorca postępowania odnośnie do ułatwień w międzynarodowym obrocie morskim, bez konieczności wywierania silnej presji na państwa w celu pełnego dostosowywania prawa krajowego do wymogów konwencji. Mechanizm taki wydaje się być bardziej efektywny, jeżeli chodzi o osiągnięcie kompromisów w gospodarce morskiej, w której skala globalnych współzależności niezmiennie rośnie.

Zasadniczym środkiem wprowadzania ułatwień są określone w rozdz. 2 załącznika do konwencji wzorce dokumentów, których wypełnienia władze państwowe mogą żądać od armatora statku podczas jego wejścia lub wyjścia z portu. Postanowienia załącznika doprowadziły do zredukowania i harmonizacji dużej liczby dokumentów wymaganych wcześniej przez władze państw porto-

wych do zaledwie dziewięciu – odnoszących się do wejścia i wyjścia statku z portu. Są to:

- 1) zgłoszenie ogólne (*IMO General Declaration – FAL form 1*),
- 2) zgłoszenie ładunku (*Cargo Declaration – FAL form 2*),
- 3) zgłoszenie zasobów statku (*Ship's Stores Declaration – FAL form 3*),
- 4) zgłoszenie rzeczy załogi (*Crew's Effects Declaration – FAL form 4*),
- 5) lista załogi (*Crew List – FAL form 5*),
- 6) lista pasażerów (*Passenger List – FAL form 6*),
- 7) ładunki niebezpieczne (*Dangerous Goods Manifest – FAL form 7*),
- 8) morska deklaracja o stanie zdrowia,
- 9) dokument wymagany na mocy postanowień Światowej Konwencji Pocztowej²⁰.

3. PERSPEKTYWA POLSKA

W Polsce wszystkie wspomniane wyżej dokumenty są składane właściwym ze względu na miejsce wejścia/wyjścia statku dyrektorom urzędów morskich na podstawie Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 22.06.2012 r. w sprawie formularza ewidencyjnego oraz formularzy sprawozdawczych dla statków morskich²¹. Formularze te, zgodnie z konwencją, powinny być składane w formie elektronicznej, a dopiero jeśli nie jest to możliwe – w postaci papierowej. Każdy z formularzy FAL posiada swój elektroniczny odpowiednik, którego wprowadzenie miało znacząco uprościć morski obrót międzynarodowy i zredukować koszty związane z dublowaniem dokumentów papierowych. Elektroniczną transmisję danych i systemy wymiany informacji wprowadzono do konwencji w maju 1992 r. poprzez przyjęcie rezolucji FAL 3(21), która weszła w życie 1.09.1993 r. Zmiana polegała na dodaniu do rozdz. V załącznika konwencji FAL zatytułowanego *Postanowienia różne punktu H: Elektroniczne przetwarzanie danych/elektroniczne przekazywanie danych* (EDP/EDI). Postanowienia te zostały następnie zmienione rezolucją FAL 6(27) w 1999 r.²². Dokumenty elektroniczne określone w konwencji FAL są zgodne z normami ONZ dotyczącymi wymiany danych informatycznych dla administracji, handlu i transportu (UN/EDIFACT).

Kolejne zmiany, wynikające z rezolucji 8(32), wprowadziły definicję dokumentu rozumianego jako informacje zawarte zarówno w środkach elektronicznych, jak i nieelektronicznych, oraz do lit. B rozdz. 1 załącznika (a w konse-

²⁰ Treść formularzy FAL została niedawno zmieniona rezolucją FAL 10(35).

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 761. Wzory stanowiące załączniki do rozporządzenia uwzględniają zmiany wprowadzone w formularzach FAL rezolucją FAL 10(35), której postanowienia weszły w życie 15.05.2010 r.

²² Zmiana weszła w życie 1.01.2001 r.

kwencji do całego załącznika) – pojęcie systemów elektronicznej wymiany informacji (*systems for the electronic exchange of information*), mające zastąpić pojęcie elektronicznego przekazywania danych. Rezolucja ta wprowadza także pojęcie „jednego okienka”, którego funkcjonowanie ma umożliwić dopełnienie wszystkich wymaganych prawem krajowym procedur sprawozdawczych przed jednym, wyznaczonym przez władze krajowe organem (zalecana praktyka 1.7.1).

W Polsce systemem, za pomocą którego dokonywane jest przekazywanie formularzy w formie elektronicznej, jest Polish Harbour Information and Control System (PHICS²³), uruchomiony w maju 2004 r. w Urzędzie Morskim w Szczecinie. W ramach PHICS przekazywane są nie tylko formularze FAL, ale także inne dokumenty dotyczące statków wymagane przez konwencje międzynarodowe, np. formularze zgłoszeń dla Port State Control czy kontroli dokumentów żeglugowych. Z punktu widzenia zatem krajowej administracji morskiej nie ma znaczenia, czy do portu wchodzi statek państwa konwencyjnego, czy też państwa, które nie jest stroną konwencji FAL, wszystkie bowiem statki są zobowiązane dopełnić formalności sprawozdawczych zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem krajowym. Niemniej należy zaznaczyć, że rozporządzenie krajowe stanowi jedyną podstawę obowiązywania nowych formularzy FAL w Polsce oraz zmian, które zostały wprowadzone do konwencji w ostatnich latach. Wynika to z faktu, że ani uchwała IMO FAL 8(32), która weszła w życie 1.11.2006 r., ani uchwała FAL 10(35), która obowiązuje od 15.05.2010 r., nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, ani podane do wiadomości publicznej w Polsce w inny sposób. Dotychczas rezolucje IMO zmieniające postanowienia załącznika do konwencji FAL publikowane były w Dzienniku Ustaw w formie obwieszczeń rządowych. Sposób ten został uznany przez polską administrację za niewłaściwy w świetle ustawy o umowach międzynarodowych²⁴, zgodnie z którą w zależności od charakteru zmian wprowadzanych uchwałami IMO będą one wymagać bądź ratyfikacji, bądź zatwierdzenia. Jednak w wyniku braku decyzji o sposobie przyjęcia zmian konwencji w prawie polskim została wstrzymana publikacja dwóch ostatnich nowelizacji²⁵. W opinii autorki tego opracowania zmiany wprowadzone do załącznika konwencji FAL

²³ PHICS wchodzi w skład Narodowego Systemu Monitorowania Ruchu Statków i Przekazywania Informacji, stanowiącego narodowy element sieci SafeSeaNet.

²⁴ Dz.U. z 2000 r., Nr 39, poz.443.

²⁵ Brak decyzyjności wynika, jak się wydaje, ze sporu, który toczy się między resortami spraw granicznych i transportu, budownictwa i gospodarki morskiej. Warto w tym kontekście zastanowić się także nad charakterem prawnym wcześniejszych uchwał IMO, które wprowadzane były do prawa polskiego bez przeprowadzenia merytorycznej procedury zatwierdzenia zgodnie z ustawą o umowach międzynarodowych. Autorka jest także zdania, że techniczny charakter zmian do konwencji międzynarodowych nie musi wymagać przeprowadzania procedury zatwierdzenia za każdym razem, gdy są one wprowadzane na mocy procedury *tacit acceptance*. Być może wystarczyłoby tę kwestię uporządkować na gruncie prawa polskiego poprzez ujednoczenie praktyk stosowanych w tym zakresie przez różne resorty. Zob. bliżej M.H. K o z i ń s k i, *Wybrane problemy związane ze zmianą umowy międzynarodowej w trybie tacit acceptance*, Prawo Morskie 2010, t. XXVI, s. 131 i nast.

w dwóch ostatnich uchwałach IMO mają charakter wyłącznie techniczny, co czyni bezzasadnym zastosowanie procedury ratyfikacji.

Warto w tej sytuacji dokonać choć krótkiej charakterystyki wprowadzonych zmian, bowiem wiążą one Polskę niezależnie od tego, czy zostały opublikowane w języku polskim, czy też nie – dzieje się tak na mocy procedury *tacit acceptance*, którą przewidziano w konwencji FAL.

Rezolucja FAL 8(32) wprowadziła liczne zmiany w rozdz. I załącznika dotyczącym definicji. Pojawiły się nowe definicje pojęć: odprawa celna, zwolnienie celne, przewidywany czas przybycia (ETA), manifest, przesyłka pocztowa, dokumenty statku, odprawa czasowa. Wykreślono pojęcie „nośnika danych” i „poczty”. Zmianie uległy natomiast definicje: dokumentu, bagażu towarzyszącego pasażerom, środków ochrony, dokumentu przewozowego.

Jak wspomniano wyżej, pojęcie „technik automatycznego przetwarzania i transmisji danych” zastępuje się słowami „systemy elektronicznej wymiany danych”²⁶. Zmianie uległa zalecona praktyka 1.3. Zgodnie ze zmianą środki i procedury wprowadzone przez państwa w celu ochrony lub zapobiegania handlowi narkotykami powinny być skuteczne i tam, gdzie jest to możliwe, wykorzystywać technologię informacyjną. Środki takie (np. zarządzanie ryzykiem lub powtórne sprawdzanie informacji) powinny być wdrożone w taki sposób, aby zminimalizować utrudnienia i zapobiegać opóźnieniom (dotyczy statków, osób i mienia na statku). Komitet FAL sugeruje w swoich dokumentach, aby sprawy związane z redukcją ryzyka handlu narkotykami nie stały się nadmiernym obciążeniem dla procesów logistycznych. Kwestie celne mogłyby zostać oparte na rozwiązaniach przyjętych w niewiążącym dokumencie opracowanym w ramach Światowej Organizacji Celnej – *SAFE Framework of Standards to secure and facilitate Global Trade*. Pozwoliłoby to na zminimalizowanie różnic w praktykach poszczególnych państw, a co za tym idzie – stosowanie wymaganych obostrzeń bez wprowadzania nadmiernych utrudnień i opóźnień w handlu. Jednocześnie zmiany wprowadzone w tej części konwencji wyraźnie potwierdzają dążenia IMO do elektronicznej wymiany informacji (zalecona praktyka 1.7.1) oraz minimalizowania powtarzania przesyłania informacji (zalecona praktyka 1.8.1). Systemy elektroniczne pozwalające na wymianę danych między organami administracji morskich, służbami celnymi, sanitarnymi, komercyjnymi podmiotami, takimi jak operatorzy systemów logistycznych, przewoźnicy, funkcjonują już w większości państw. IMO podkreśla także korzyści ze współpracy organów państwowych i środowisk komercyjnych, wskazując, że większość informacji i dokumentów wymaganych obecnie przez władze państwowe jest dostępna w wersji elektronicznej w systemach komercyjnych. Z tego też powodu wskazane jest tworzenie jednego systemu, dla którego najkorzystniejszym modelem funkcjonowania wydaje się być partnerstwo publiczno-

²⁶ Zmianie uległ cały tytuł C załącznika: *Techniki elektronicznego przetwarzania informacji*, który otrzymał brzmienie *Systemy elektronicznej wymiany informacji*.

prywatne. Praktyka wskazana w punkcie 1.8.1 skierowana jest jednak do organów władzy, które sprawują kontrolę nad obrotem morskim. Mimo że różne organy krajowe zbierają ze statku informacje służące do odmiennych celów, to jednak wiele z wymaganych danych jest takich samych, np. dane identyfikacyjne statku, miejsce i data wejścia do portu, port przeznaczenia, informacje o ładunku. Z tego względu wskazane jest stworzenie jednego punktu kontaktowego, do którego takie dane będą przesyłane tylko raz i poprzez który wgląd do wspomnianych informacji będą miały wszystkie służby państwowe. Jak już wspomniano, mimo że nie wynika to z żadnych dokumentów czy aktów prawnych, praktyka wskazuje na to, że owym pojedynczym punktem kontaktowym w Polsce będzie PHICS. Jednak, jak się wydaje, należałoby wskazać ten fakt w sposób oficjalny.

Na podstawie analizy funkcjonowania systemu PHICS wydaje się, że Polska, mimo braku oficjalnego tłumaczenia i należytej publikacji ostatnich uchwał FAL²⁷, wprowadziła zasadnicze ich postanowienia. Dostęp do PHICS organów podlegających różnym resortom wpisuje się w koncepcję horyzontalnej polityki morskiej forsowanej przez IMO i UE. Także nacisk na tworzenie partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie systemów elektronicznej wymiany danych, promowany przez obie wspomniane organizacje, zdaje się być powoli realizowany. W ostatnich dokumentach komitet FAL IMO²⁸ wskazuje na dobrodziejstwa płynące z połączenia systemów portowych i systemów państwowych. IMO zachęca do tworzenia systemu wspólnoty portowej (*port community systems – PCS*) dla ułatwienia odprawy statków. PCS, zgodnie z wytycznymi IMO, jest elektroniczną platformą, która łączy wiele różnych systemów prowadzonych przez wszelkie podmioty zaangażowane w życie portu. IMO zachęca także, aby PCS były łączone z państwowym pojedynczym punktem kontaktowym, czyli w polskim przypadku – PHICS. Współpraca taka w Polsce jest na razie szczątkowa, ale właśnie się rozpoczęła i dotyczy przesyłania danych dotyczących odpadów. Odbiór odpadów w portach odbywa się na podstawie Ustawy z 12.09.2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków²⁹, wprowadzającej dyrektywę UE 2000/59 w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów. Procedura odbioru rozpoczyna się od wysłania przez kapitana statku lub (najczęściej) agenta formularza elektronicznego do dyspozytora portu. Od kilku tygodni testowana jest w Urzędzie Morskim w Gdyni elektroniczna wymiana danych dotyczących odpadów między portami a systemami krajowymi tworzącymi krajową SafeSeaNet. Jest to właśnie PHICS, za którego administrowanie odpowiedzialny jest Urząd Morski w Szczecinie i SWIBŻ (System Wymiany Informacji o Bezpieczeństwie Żeglu-

²⁷ W niniejszym tomie opublikowano zmiany do konwencji FAL w tłumaczeniu J. Nawrot (s. 277 i nast.).

²⁸ Na przykład *e-business possibilities for the facilitation of Maritime traffic*, FAL 38/5/2 z 29.01.2013 r.

²⁹ Dz.U. Nr 166, poz. 1361.

gi), którego administratorem jest dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni. Współpraca ta polega na przesyłaniu poprzez SWIBŻ do portowych systemów wszystkich danych, które agenci wprowadzą do systemu PHICS. Podstawą wprowadzania informacji o odpadach do PHICS jest Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 11.01.2013 r. w sprawie przekazywania informacji o odpadach znajdujących się na statku³⁰, które weszło w życie 18.04.2013 r. Rozporządzenie to spełnia także wymogi nowej zalecanej praktyki 2.2.2, wprowadzonej w uchwale FAL 8(32) z 2005 r.

Uchwała FAL 8(32) z 2005 r. wprowadza także do aneksu nowy punkt E zatytułowany *Techniki kontroli*. Jak wynika z treści nowego podrozdziału, techniki te sprowadzają się głównie do stosowania metod zarządzania ryzykiem w celu ulepszania procedur kontroli granic odnośnie do: zwolnień i odpraw ładunków, wymagań w zakresie ochrony, ich zdolności do wykrycia przemytu. Mają one służyć skuteczniejszej kontroli prowadzonej przez organy publiczne bez konieczności fizycznej kontroli każdego statku, co przecież nie jest możliwe. Zgodnie z wytycznymi IMO zarządzanie ryzykiem ma także obejmować analizę ryzyka, mającą prowadzić do określenia profili ryzyka, co pozwoli na podjęcie dalszych kroków w celu przeprowadzania skutecznej kontroli bez wprowadzania dodatkowych utrudnień dla wszystkich statków. Profile ryzyka mogą być tworzone na podstawie informacji dotyczących np. przewożonego ładunku, państwa rejestru, portu przeznaczenia. Odniesienia do tego rodzaju nowego mechanizmu autorka nie odnalazła w polskich aktach prawnych.

Do rozdz. 2 aneksu lit. A dodano liczne zalecone praktyki dotyczące dokumentów statku wymaganych przez władze publiczne. Zaleca się w nich: opracowanie procedur zgłoszenia wstępnego przed wejściem do portu i zgłoszenia wyjściowego, aby ułatwić przetwarzanie informacji w celu przyspieszenia kolejnych zwolnień lub odpraw ładunku bądź osób (2.1.2), określenie warunków składania zgłoszenia wstępnego i zgłoszenia wyjściowego (2.1.3), niewymaganie składania oddzielnie zgłoszenia ogólnego, zgłoszenia ładunku, listy załogi i listy pasażerów, jeżeli elementy danych zawartych w tych dokumentach znajdują się w zgłoszeniu wstępnym (2.1.4), oraz opracowanie systemów elektronicznego przesyłania danych w celu składania zgłoszenia wstępnego i zgłoszenia wyjściowego i uwzględniania ponownie zgłoszenia wstępnego lub zgłoszenia wyjściowego podczas kolejnych procedur (2.1.5). Zebranie informacji na jak najwcześniejszym etapie pozwoli właściwym władzom na przeprowadzenie analizy ryzyka i podjęcie odpowiednich decyzji.

W dalszej części rozdz. 2 aneksu, lit. B, dotyczącej treści i przeznaczenia dokumentów, w zakresie danych, jakich mogą wymagać państwa, dodano zapotrzebowanie statku na urządzenia odbiorcze odpadów i pozostałości oraz informacje o poprzednim i następnym porcie, do którego zmierza statek (zalecana

³⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 77.

praktyka 2.2.2)³¹. Odnośnie do danych dotyczących zgłoszenia ładunku dodano możliwość żądania przez państwa oznaczenia kontenera kodem HS (jeśli jest dostępny), zgodnym z konwencją w sprawie zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów³². Dodatkowo norma 2.9 zyskała nowe brzmienie, zgodnie z którym władze publiczne nie będą wymagać przy wejściu i wyjściu statku żadnego pisemnego zgłoszenia dotyczącego przesyłek pocztowych – innego niż przewidziane w Światowej Konwencji Pocztowej, jeżeli jest ono aktualnie wystawione. W przypadku braku takiego dokumentu przedmioty przesyłane pocztą (liczba i waga) muszą być wykazane w zgłoszeniu ładunku. Pewne uproszczenia zostały także wprowadzone w odniesieniu do dokumentów załogi przy wyjściu statku. Mianowicie państwa muszą uznać za spełnienie wymogu przedstawienia takiej listy listę przedstawioną przy wejściu statku, o ile została ona odpowiednio podpisana przez kapitana lub uprawnionego oficera, który odnotował na niej wszystkie zmiany. W omawianym rozdziale odniesiono się także do osób uratowanych na morzu – obecność takich osób na pokładzie uprawnia do zastosowania ułatwień przy wejściu statku do portów, ale jedynie w celu wysadzenia ich na ląd³³.

Nowelizacja z 2006 r. wprowadziła modyfikację także w rozdz. 5 aneksu dotyczącym wejścia, postoju i wyjścia z portu ładunków i innych artykułów. Zmiany korespondują zasadniczo z koncepcją jednego punktu kontaktowego. Zgodnie z zalecaną praktyką 5.5 władze właściwe do kontroli ładunku ze względu na jego charakter (sanitarne lub celne) powinny zostać uprawnione do wykonania całości odprawy lub odprawa powinna być przeprowadzona przez różne służby, ale w jednym miejscu i czasie. Ponadto dodano nowe zalecane praktyki: 5.7.1, 5.10.1 i 5.14.1 dotyczące ułatwień w przechowywaniu towarów w porcie, w odprawie towarów i w procedurach tranzytowych obejmujących towary z innych państw oczekujące na załadunek. Ostatnią z ważniejszych zmian wprowadzono w rozdz. 7 aneksu, lit. C – nawiązuje ona, jak się wydaje, do koncepcji „miejsc schronienia” i nakazuje władzom państwowym ułatwić przybycie i wyjście statków prowadzących operacje w sytuacji awaryjnej.

Ostatnie zmiany przyjęte uchwałą FAL 10(35) z 16.01.2009 r., która weszła w życie 15.05.2010 r., są niewielkie. Wprowadza ona w części B rozdz. 2 aneksu: możliwość żądania od statku dodatkowej informacji dotyczącej numeru podróży oraz inne uproszczenia dla statków uprawiających żeglugę regularną

³¹ Ponadto państwa mogą żądać podania także danych o sygnale wywoławczym przy wszystkich zgłoszeniach oraz – dodatkowo – danych dotyczących pasażerów – czy jest to pasażer tranzytowy, czy też nie.

³² Konwencja ta (*International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System*) nazywana jest również systemem HS. Ta międzynarodowa konwencja weszła w życie 1.01.1988 r., jej przedmiotem jest ustanowienie i opisanie systemu przeznaczonego dla władz celnych, określającego towary lub grupy towarów w celu ustanowienia taryf opłat celnych oraz do opracowywania statystyk.

³³ Dotychczas takimi osobami byli chorzy lub ranni, wymagający natychmiastowej pomocy medycznej, członkowie załogi, pasażerowie.

i zawijających do tych samych portów co najmniej raz na 14 dni, polegające na możliwości wskazywania jedynie zmian w liście załogi, bez konieczności składania nowej pełnej listy (nowa zalecona praktyka 2.6.4). Wprowadzono także możliwość identyfikowania pasażera poprzez rodzaj i numer dokumentu podróży, a nie jak dotąd wyłącznie poprzez rodzaj i numer dokumentu tożsamości (zalecona praktyka 2.7.3). Ponadto zgodnie z normą 3.10 podstawowym dokumentem dla władz publicznych dotyczącym członka załogi, jeżeli chodzi o przybycie i wyjście statku, ma być paszport lub dokument tożsamości wydany zgodnie z właściwą konwencją ILO, albo ważny i uznany marynarski dokument tożsamości. Nową treść zyskała także zalecona praktyka 3.15, która zakazuje nakładania nadmiernych kar na armatorów za nieprawidłowości w dokumentach pasażerów, nawet jeśli to powoduje, że pasażer nie może być z tej przyczyny wpuszczony na terytorium państwa. Także w odniesieniu do statków odbywających podróże wycieczkowe i ich pasażerów wprowadzone zostały nowe ułatwienia, polegające na tym, że władze publiczne będą wymagały zgłoszenia ogólnego, listy pasażerów i listy załogi tylko w pierwszym i w ostatnim porcie przybycia oraz w ostatnim porcie wyjścia danego kraju, jeżeli nie nastąpiły zmiany warunków podróży.

O ile zatem nowelizacja z 2006 r. ma charakter bardziej systemowy, dotyczący odniesień do konwencji międzynarodowych, wprowadzania pełnej elektronizacji obrotu morskiego i ułatwień dotyczących przewozu ładunków, o tyle zmiany wprowadzone w 2009 r. zostały ograniczone właściwie do wprowadzenia ułatwień w podróżach morskich osób.

Podsumowując, okazuje się, że bez dopełnienia procedur wskazanych w ustawie o umowach międzynarodowych najważniejsze postanowienia dwóch ostatnich uchwał IMO, zmieniających załącznik konwencji FAL, zostały wprowadzone do prawa polskiego w przywoływanych już rozporządzeniach: w sprawie formularza ewidencyjnego oraz formularzy sprawozdawczych dla statków morskich oraz w sprawie przekazywania informacji o odpadach znajdujących się na statku. Oba rozporządzenia wprowadzają *de facto* postanowienia uchwał IMO, czyniąc to jednak na podstawie dyrektyw unijnych, których postanowienia, w świetle bliskiej współpracy UE z IMO, korespondują ze zmianami uchwał IMO FAL 8(32) i FAL 10(35). Taki sposób techniki prawodawczej należy uznać za niedopuszczalny.

4. KONWENCJA FAL W PRAWIE EUROPEJSKIM

Obowiązek przyjęcia przez państwa członkowskie formularzy FAL wprowadziła do prawa europejskiego dyrektywa 2002/6/WE³⁴, uchylona następnie przez Dyrektywę 2010/65 z 20.10.2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylająca dyrektywę 2002/6/WE³⁵. Proces implementacji dyrektywy przez państwa członkowskie nie powodował nadmiernych trudności, ponieważ wiele wcześniej obowiązujących aktów prawa UE nakładało na nie obowiązki związane ze sprawozdawczością statków³⁶, obejmującą dane wymagane dla formularzy FAL.

Podobnie jak najnowsze zmiany w konwencji FAL dyrektywa unijna zmierza ku elektroniczacji procedur sprawozdawczych przy wchodzeniu i wychodzeniu z portu. Nakłada ona na państwa obowiązek stworzenia do 2015 r. systemu

³⁴ Dz.Urz. WE L 67 z 9.03.2002 r., s. 31. Dyrektywę tę wprowadzały do prawa polskiego liczne akty prawne: Zarządzenie nr 5 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 19.12.2005 r. w sprawie zmiany przepisów portowych (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2005/115/2483), Zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 29.12.2005 r. w sprawie zmiany przepisów portowych (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2006/5/71), Zarządzenie nr 29 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 16.12.2005 r. w sprawie zmiany przepisów portowych (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2005/217/2373), Zarządzenie nr 20 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 23.12.2004 r. w sprawie wprowadzenia wzorów formularzy (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2005/3/44), Zarządzenie nr 6 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 29.12.2004 r. w sprawie zmiany przepisów portowych (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2004/9/157), Zarządzenie nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 25.01.2005 r. w sprawie zmiany przepisów portowych (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2005/1/3), Zarządzenie nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 24.01.2005 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia wzorów formularzy (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2005/12/256), Zarządzenie nr 4 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 22.12.2004 r. w sprawie zmiany przepisów portowych (Dziennik Urzędowy Województwa nr 2005/9/153), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 5.05.2003 r. w sprawie wzoru listy załogi statku oraz sposobu jej sporządzania, wystawiania i dokonywania w niej wpisów (Dz.U. Nr 89, poz. 833), Ustawa z 23.05.1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych (Dz.U. Nr 61, poz. 258).

³⁵ Dz.Urz. UE L 283 z 29.10.2010 r., s. 1. Termin transpozycji dyrektywy minął 18.05.2012 r. Do prawa polskiego została wprowadzona następującymi środkami prawnymi: Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 22.06.2012 r. w sprawie formularza ewidencyjnego oraz formularzy sprawozdawczych dla statków morskich (Dz.U. z 2012 r., poz. 761), Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 4.12.2012 r. w sprawie Narodowego Systemu Monitorowania Ruchu Statków i Przekazywania Informacji (Dz.U. z 2012 r., poz. 1412), Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 11.01.2013 r. w sprawie przekazywania informacji o odpadach znajdujących się na statku (Dz.U. z 2013 r., poz. 77), Ustawą z dnia 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz.U. z 2011 r., Nr 228, poz. 1368).

³⁶ Były to głównie: Dyrektywa 2000/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.11.2000 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku (Dz.Urz. WE L 332 z 28.12.2000 r., s. 81), Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków (Dz.Urz. WE L 208 z 5.08.2002 r., s. 10), Rozporządzenie nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych (Dz.Urz. UE L 129 z 29.04.2004 r., s. 6), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z 23.04.2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (Dz.Urz. UE L 131 z 28.05.2009 r., s. 57).

przyjmowania dokumentów elektronicznych przez pojedynczy elektroniczny punkt kontaktowy, który może stanowić element krajowej sieci SafeSeaNet. Obowiązek taki wynika w opinii autorki z zakazu zawartego w art. 7 omawianej dyrektywy, zgodnie z którym państwa nie mogą akceptować przekazywanych w formie papierowej informacji wymaganych zgodnie z aktem prawnym Unii po 1.06.2015 r. Z dyrektywy jasno wynika, że Unia uznaje za oczywiste, iż maksymalne korzyści z likwidacji barier w transporcie morskim poprzez uproszczenie formalności sprawozdawczych mogą być osiągnięte, wyłącznie gdy przekaz danych w formie elektronicznej będzie się opierał na uznanych, ujednoczonych międzynarodowych standardach. Państwa członkowskie tworząc elektroniczne pojedyncze punkty kontaktowe i narodowe elementy sieci SafeSeaNet, muszą zaprojektować je w taki sposób, aby były one kompatybilne z międzynarodowymi normami wypracowanymi dzięki konwencji FAL i systemem Narodów Zjednoczonych UN/EDIFACT (*UN Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport*). Wyraźnie zatem zauważalna jest gotowość współpracy Unii Europejskiej z IMO i wsparcia inicjatyw, które mają miejsce na forum IMO. Należy jednak raz jeszcze podkreślić, że sposób wprowadzania uchwał zmieniających konwencję FAL poprzez odesłanie w aktach prawa polskiego do dyrektyw unijnych wprowadzających konwencję FAL stanowi fatalny przykład jakości polskiej legislacji. Pozostaje mieć nadzieję, że przywoływane wyżej rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stanowią odosobniony przypadek, a taki sposób wypełniania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych nie będzie kopiowany w przyszłości.

JUSTYNA NAWROT

CONVENTION ON THE FACILITATION OF INTERNATIONAL MARITIME TRAFFIC IN POLISH PRACTICE

(Summary)

The article describes structure of the Convention on the Facilitation of International Maritime Traffic (FAL 1965), mechanisms of facilitation, and discusses Polish perspectives on the relationship between the Convention and European law. FAL aims to facilitate and expedite international maritime traffic and to prevent unnecessary delays to ships and to persons and property on board. The Convention reduces the number of documents required for entry and departure from port to 9.

The European Union, in cooperation with the International Maritime Organization, intends to digitalize ship arrival and departure notifications.

The author argues that IMO Resolution FAL 8(32), in force since 2006, and the IMO Resolution FAL 10(35), in force since 2010, are of auxiliary nature and as such do not require Polish ratification procedures. They do bind, however, by way of tacit acceptance.