

INFORMACJE I MATERIAŁY

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE ŻEGLUGI I PORTÓW MORSKICH

1. Uwagi wstępne

Na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki Morskiej został opublikowany **projekt ustawy o ochronie żeglugi i portów morskich z dnia 9.11.2006 r. i jego kolejna wersja z 18.01.2007 r.**¹. Warto tej nowej inicjatywie legislacyjnej poświęcić kilka uwag. Informacja o pracach w tym zakresie jest tym bardziej celowa w niniejszym tomie „Prawa Morskiego”, że zawarto w nim kilka artykułów związanych z problematyką zwalczania terroryzmu morskiego.

Syndromowi „11 września” w prawie morskim autor poniższych uwag poświęcił odrębne opracowanie². Obawa przed zamachami terrorystycznymi na statki i urządzenia portowe spowodowała m.in. obszerną nowelizację Konwencji londyńskiej o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. (SOLAS)³, przygotowano także nową wersję Konwencji rzymskiej o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 1988 r. (SUA)⁴.

¹Projekt omawianej ustawy z 18.01.2007 r. załączono w wersji oryginalnej do niniejszego opracowania.

²M. H. Koziński, *Syndrom „11 września” a prawo morskie*, Gdynia 2003 (praca statutowa Akademii Morskiej) i cytowana tam literatura; zob. także A. Walczak, *Piractwo i terroryzm morski*, Szczecin 2004.

³Zob. m.in. *Przepisy antyterrorystyczne w konwencji SOLAS*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej, 2003, nr 14, s.163 i nast. Integralną częścią konwencji SOLAS (rozdział XI-2) stał się *International Code for Security of Ships and of Port Facilities – ISPS Code*.

⁴Por. M. H. Koziński, *Zmiany w konwencji rzymskiej o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (SUA)*, Prawo Morskie, 2003, t. XVIII, s. 101–116; zob. także projekt nowelizacji konwencji przyjęty na 90. sesji Komitetu Prawnego IMO (LEG 90/15, 9.05.2005).

W polskim systemie prawnym trwa wdrażanie Kodeksu ISPS. Powstała nowa jednostka organizacyjna w strukturze polskiej administracji morskiej, jaką jest Biuro Spraw Obronnych Żeglugi.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 1a ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 1991 r.⁵ do kompetencji Biura Spraw Obronnych Żeglugi (BOSŻ) należy ochrona portów morskich i żegluga morskiej, w tym obowiązki związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz zadań o charakterze niemilitarnym, w szczególności zapobieganie aktom terroru oraz likwidacja skutków zaistniałych zdarzeń.

Jak wielką rangę nadaje się problematyce zwalczania terroryzmu, świadczyć może także wprowadzenie do polskiego prawa karnego pojęcia „przestępstwa o charakterze terrorystycznym”⁶. Przestępstwem takim jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu poważnego zastraszenia wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa, albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, wywołania poważnych zakłóceń w ustroju bądź gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Przestępstwem terrorystycznym jest także groźba popełnienia opisanego wyżej czynu.

Bez większego ryzyka można stwierdzić, że powstaje obszerny i bardzo skomplikowany system normatywny ochrony żegluga morskiej i infrastruktury portowej przed zagrożeniami przestępczością, zwłaszcza typu terrorystycznego. System ten tworzą normy międzynarodowe i dokonujące ich implementacji przepisy prawa wewnętrznego.

Także Unia Europejska wykazuje aktywność w interesującej nas sferze regulacji prawnych. W prawie UE mamy coraz więcej przepisów dotyczących różnych aspektów bezpieczeństwa morskiego⁷, w tym ochrony portów i żegluga morskiej. Jednym z zasadniczych unormowań jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 725/2004 z 31.03.2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych⁸. Powstała pilna potrzeba monitorowania wdrażania tego aktu prawnego w poszczególnych państwach członkowskich UE. Cele te realizuje rozporządzenie Komisji (WE) nr 884/2005 z dnia 10.06.2005 r. ustanawiające procedury prowadzenia inspekcji Komisji w zakresie ochrony żegluga i portów⁹. Poza tym – wdrażana z omawianym projektem – **dyrektywa 2005/65/WE z 26.10.2005 r. w sprawie wzmocnienia ochrony portów** (Dz.Urz. L 310 z 25.11.2005).

⁵ Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 z późniejszymi zmianami.

⁶ Art. 115 § 20 k.k. dodany ustawą z 16.04.2004 r. (Dz.U. Nr 93, poz. 889).

⁷ Zob. bliżej M. H. Kosiński, *Utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA)*, Prawo Morskie, 2004, t. XIX, s. 105 i nast.

⁸ Dz.Urz. L 129 z 29.04.2004.

⁹ Dz.U. L 148 z 16.06.2005.

2. Podstawowe założenia projektu ustawy

Według autorów projektu ta, licząca pierwotnie 38, a obecnie 41 artykułów, ustawa ma być „próbą stworzenia systemu ochrony żeglugi i portów morskich, w szczególności ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony portów, obiektów portowych i statków na wypadek zagrożeń wynikających z ataków natury kryminalnej, w tym ataków terrorystycznych, które wymagają podjęcia szczególnych działań ze strony organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego”.

W uzasadnieniu do projektu napisano, że w Polsce „nie istnieje utworzony ustawą system ochrony żeglugi i portów morskich, który zapewniłby kierowanie i koordynowanie działaniami w przypadku różnych zagrożeń występujących zarówno w portach, jak i na statkach”.

Projekt przyjmuje koncepcję ochrony żeglugi i portów opierającą się na organach administracji morskiej. Całość koordynacji zadań i nadzoru na szczeblu centralnym spoczywać ma na ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej, natomiast na szczeblu terenowym za sprawy ochrony żeglugi odpowiadać mają właściwi dyrektorzy urzędów morskich. Ochrona żeglugi i portów ma polegać na ochronie portu jako całości, ochronie poszczególnych obiektów portowych oraz ochronie statków zawijających do portów. Minister Gospodarki Morskiej ma stanowić „punkt kontaktowy” w sprawach ochrony statków i portów dla IMO, KE i państw niebędących członkami UE. Natomiast dyrektorzy urzędów morskich mają pełnić rolę regionalnych punktów kontaktowych, opierając się na wyznaczonych przez siebie komórkach organizacyjnych. Dziwne, że w projekcie nic nie mówi się o BSOŻ, które chyba przede wszystkim powinno zajmować się sprawami ochrony żeglugi i portów.

Art. 6 projektu wyjaśniający terminologię stosowaną w ustawie zawiera wiele pojęć, które należałoby uznać za dyskusyjne w nawiązaniu do pierwotnej treści Kodeksu ISPS, ale trudno przejść do porządku dziennego nad definicją „oficera ochrony obiektu portowego” (PFSO), w której używa się wcześniej niezdefiniowanych pojęć oficera ochrony statku, oficera ochrony armatora (art. 6 pkt 14). W ostatniej wersji mamy już także osobne definicje SSO i CSO. Wydaje się, że definiując te pojęcia na potrzeby ustawy, należałoby co najmniej rozwinąć wspomniane skróty angielskie i przyjąć następującą formułę ich tłumaczenia w celu zachowania jednolitości: „PFSO (*Port Facility Security Officer*), SSO (*Ship Security Officer*) i CSO (*Company Security Officer*) oznaczają osoby mające uprawnienia i kwalifikacje określone w Kodeksie ISPS”. Nie można również zaakceptować definicji służb inspekcyjnych (art. 6 pkt 18), która nie uwzględnia najważniejszej obecnie inspekcji Komisji Europejskiej, o czym będzie dalej mowa.

W art. 9 ust. 3 pkt 1 projekt stosuje anachroniczne i nieznanne polskiemu prawu morskiemu określenie „statek uprawniony do podnoszenia bandery Rzeczypospolitej Polskiej” zamiast „statek o polskiej przynależności”.

Jedną z najważniejszych części projektu, mając na względzie cele, jakie ma osiągnąć ustawa, jest rozdział drugi – *Organizacja ochrony żeglugi i portów morskich*. Niestety, poza wyliczeniem zadań poszczególnych organów zaangażowanych w procesie ochrony, brakuje podjęcia nawet próby skoordynowania ich działania, wyznaczenia np. Ministra Gospodarki Morskiej, jako wyłącznego decydenta w sprawach bezpośredniego zagrożenia statku, portu lub obiektu portowego. Brak choćby wspólnego zespołu, koordynacyjnego z udziałem przedstawicieli zainteresowanych podmiotów, a jest ich co niemiara. Poza organami administracji morskiej są to: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, właściwy wojewoda, organ ochrony portu i organ zarządzający portem, a wreszcie zainteresowany armator. W nowej wersji projektu wypadli, nie wiadomo dlaczego, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Szef Agencji Wywiadu. Nie wydaje się, by rolę regionalnych koordynatorów działań ochronnych mogli pełnić dyrektorzy urzędów morskich. Niezbyt pozytywnych przykładów dostarcza organizacja ratownictwa morskiego, w której także uczestniczą jednostki i podmioty z różnych resortów. W razie zagrożenia terrorystycznego zarządzanie musi być wyjątkowo „sprężyste”, decyzje muszą być szybkie i jednoznaczne.

Wątpliwości budzi rozdzielenie odpowiedzialności antyterrorystycznej za port i za obiekt portowy. Port i jego poszczególne obiekty i urzędnicy są całością organizacyjną i prawną, dlatego powinny być chronione przez podmioty zarządzające portami. Podobnie rzecz się ma z połączeniem funkcji kapitana portu z zadaniami oficera ochrony portu. Dodajmy, że takiego stanowiska nie przewiduje Kodeks ISPS. W dużym porcie jego kapitan ma aż nadto funkcji związanych z bezpieczeństwem nawigacyjnym i porządkiem w porcie, by miał się jednocześnie zajmować jego ochroną antyterrorystyczną. Takie połączenie zadań spowoduje, że jedno i drugie zadania kapitana nie będą wykonywane należycie.

W Kodeksie ISPS występuje *Company Security Officer (CSO)*. Jest to w założeniu tej regulacji osoba odpowiedzialna za wdrażanie systemu bezpieczeństwa antyterrorystycznego w firmie żeglugowej. Nasuwa się w związku z tym, zwłaszcza w aspekcie kontaktu z zagranicznymi firmami żeglugowymi, kwestia prawidłowości przyjęcia przez projekt ustawy, że za względy bezpieczeństwa antyterrorystycznego odpowiada wyłącznie armator. To on wyznacza SSO i CSO. Przypomnijmy, że Konwencja SOLAS, tak jak zresztą większość konwencji z prawa morskiego, nie zna pojęcia armatora. Głównym adresatem norm prawa morskiego jest *owner*, który nie zawsze jest armatorem. Dlatego może Kodeks ISPS i Kodeks ISM używają określenia *company*. W oficjalnych i nieoficjalnych tłumaczeniach tej konwencji *company* przetłumaczono jako armatora. Należy zauważyć, że konwencja SOLAS w rozdziale XI-2 nie definiuje terminu *company*, lecz odsyła do definicji z rozdziału IX-1, czyli do Kodeksu ISM. Jest bardzo wątpliwe, czy twórcom konwencji chodziło o armatora w znaczeniu, jakie nadaje się temu pojęciu w polskim prawie

morskim. Oryginalna definicja brzmi: *company means the owner of the ship or any other organization or person such as the manager, or bareboat charterer*. O ile eksploatującego we własnym imieniu statek na zasadzie *bareboat* niewątpliwie trzeba uznać za armatora, to z zarządcą statku, zwłaszcza działającym w cudzym imieniu, nie wchodzi to w rachubę. Obecnie mamy coraz częściej do czynienia z wieloogniowymi sposobami eksploatacji statku, np. w postaci umowy o zarządzanie statkiem albo zwykłego czarteru na czas (*time charter*). Czy w wypadku takiej formy eksploatacji rzeczywiście officer ochrony ma być związany z armatorem w znaczeniu prawnym, czy też z firmą, która bezpośrednio statek eksploatuje, obsadza go załogą *etc.*, formalnie nie będąc jego armatorem? Z dalszej treści definicji konwencyjnej zdaje się wynikać, że twórcom konwencji SOLAS nie zależało na tym, by adresatami norm, o których mowa, byli jedynie właściciele i armatorzy *sensu stricto*, lecz każdy *who has assumed the responsibility for operation of the ship... and who on assuming such responsibility has agreed to take over all the duties and responsibility ...*. Wydaje się, że tak rozszerzając zakres podmiotowy, Kodeksy ISPS i ISM odnoszą się raczej do faktycznego eksploatowania statku niż do kryteriów prawnych. Dlatego posłużono się zwrotem *company*, który oznacza nie tylko armatora w znaczeniu prawnym, lecz każdą firmę żeglugową rzeczywiście i bezpośrednio eksploatującą statek morski.

W nowej wersji projektu dodano rozdział 3 – *Środki kontroli i oceny zgodności*. Wydawałoby się, że będzie tu miejsce nie tylko na kontrolę krajową, ale i europejską. Niestety, w dalszym ciągu projekt nie uwzględnia rozporządzenia nr 884/2005. Art. 19 projektu pozwala na inspekcję w zakresie ochrony jedynie w porcie. Nasuwa się pytanie, po co prowadzone są szkolenia w zakresie ochrony na polskich obszarach morskich. Czy nie byłoby wskazane zobowiązanie kapitana statku, by np. poddał statek inspekcji na redzie lub kotwiczowisku na polskim morzu terytorialnym? Jak się wydaje, Międzynarodowy Certyfikat Ochrony Statku nie jest dokumentem mającym ograniczony zakres terytorialny skuteczności.

Z punktu widzenia realizacji założeń Kodeksu ISPS kapitalne znaczenie ma rozdział 4 – *Finansowanie ochrony żeglugi i portów morskich*. Zwracałem uwagę na fakt, że obciążanie wyłącznie przedsiębiorców kosztami wzmocnienia ochrony przed przestępstwami, a zwłaszcza aktami terroru, będzie stanowić utrudnienie w rozwoju żeglugi¹⁰. Nie ulega wątpliwości, że państwo i inne zainteresowane podmioty publiczne oraz prywatne powinny współfinansować realizację zadań ochrony. Uwzględniając to, trzeba zauważyć, że omawiany rozdział składa się z jednego artykułu (art. 16), który poza wymienieniem ewentualnych źródeł finansowania nie zawiera dosłownie nic. Autorzy nie spróbowali nawet sformułować konkretnych mechanizmów finansowania kosztów ochrony żeglugi i portów.

¹⁰ Por. M. H. Koziański, *Przepisy antyterrorystyczne ...*, *op. cit.* s. 180 i nast.

W art. 23 projektu wprowadzono dla pilotów morskich obowiązek odbycia przeszkolenia właściwego dla SSO. Nie wydaje się to celowe. Pilot nie jest uprawniony do podejmowania żadnych samodzielnych decyzji dotyczących pilotowanego statku, nie jest też członkiem jego załogi. Na statku znajduje się SSO i to on odpowiada za ochronę statku. Wydaje się, że poprzednia wersja była lepsza, gdyż zobowiązywała pilotów jedynie do zapoznania się z obowiązującymi systemami ochrony.

Dalsze rozdziały dotyczą poziomów ochrony i deklaracji ochrony. Na marginesie tych rozwiązań należy zasygnalizować, że w końcowej fazie prac legislacyjnych jest **projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym**, który m.in. inaczej określa poziomy zagrożenia. W ogóle zagrożenia terrorystyczne na morzu mają być objęte zarządzaniem kryzysowym. W ustawie o ochronie brakuje odniesienia do systemu zarządzania kryzysowego. Można się obawiać, że powstaną dwa systemy dotyczące kryzysów terrorystycznych na morzu, a to spowoduje ich małą skuteczność.

W pierwszej wersji projektu przewidywano, która organizacja będzie mogła w imieniu administracji morskiej oceniać, weryfikować oraz certyfikować ochronę żeglugi i portów, umowę zawieraną przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej z zainteresowaną organizacją. Było to niewątpliwie wzorowane na umowach z instytucjami klasyfikacyjnymi¹¹. Wydaje się, że ranga i specyfika spraw ochrony wymagałaby co najmniej wydania rozporządzenia wykonawczego precyzującego szczegółowo kryteria uznania, jak również określającego wzorzec normatywny takiej umowy. Niestety, nowa wersja projektu art. 31, ust. 2 zmierza w innym kierunku. Organizacje ochrony będzie uznawać minister właściwy do spraw gospodarki w „drodze decyzji”. Trzeba tu zauważyć niekonsekwencję terminologiczną – uznanie utożsamia się z upoważnieniem.

3. *Czy potrzebna jest ustawa o ochronie żeglugi i portów morskich?*

Wypada zacząć od problemu zasadniczego, do jakiego działu prawa morskiego można zaliczyć projektowane przepisy. Wydaje się bezsporne, że może chodzić jedynie o **prawo bezpieczeństwa morskiego**. Obecnie w nauce prawa morskiego zwraca się uwagę na fakt, że w prawie morskim odchodzi się od stosowania klasycznego pojęcia bezpieczeństwa żeglugi, czy nawet bezpieczeństwa życia na morzu, na rzecz pojęcia **bezpieczeństwa morskiego**, które obejmuje m.in. walkę z terrorem na morzu, jak również z innymi czynami bezprawnymi przeciwko statkom i ich załogom. Termin „ochrona” (*security*) i związana z nim działalność w porcie i na morzu jest integralną częścią najbardziej znanej morskiej umowy międzynarodowej, jaką jest konwencja

¹¹ Na temat tego typu umów zob. artykuł autora opublikowany w niniejszym tomie.

SOLAS. Nie sposób kwestionować tezy, że Kodeks ISPS, tak jak Kodeks ISM, stanowią obecnie filary systemu prawa bezpieczeństwa morskiego i nikogo obecnie nie dziwi, że łączą one elementy morskie i lądowe.

W naszym kraju **system prawa bezpieczeństwa** morskiego formułuje ustawa z 2000 r. o bezpieczeństwie morskim. Nadano jej specyficzny charakter ustawy ramowej. Jej zasadniczym celem jest bowiem scalenie i uporządkowanie norm prawnych o pochodzeniu międzynarodowym, unijnym i krajowym, a także nadanie odpowiedniej rangi, w systemie normatywnych standardów bezpieczeństwa morskiego, przepisom zawartym: w uniwersalnych konwencjach międzynarodowych, w *soft law*, pochodzącym od organizacji międzynarodowych, w aktach prawa europejskiego, w krajowych aktach wykonawczych, a nawet w prawie miejscowym i normach technicznych.

Nie ulega wątpliwości, że przepisy o ochronie żeglugi i portów **powinny znaleźć się w ustawie o bezpieczeństwie morskim**. Nie należy się obawiać, że ustawa ta będzie się coraz bardziej poszerzać. Każdy jej nowy rozdział to kolejny element systemu bezpieczeństwa morskiego. W najbliższym czasie powinny w ustawie z 2000 r. znaleźć się dwa rozdziały – *Badanie wypadków morskich* i *Bezpieczeństwo statków rybackich*. Wydaje się, że również problematyka zawarta w omawianym projekcie może znaleźć w niej swoje miejsce, jako rozdział *Ochrona statków i urządzeń portowych*.

Kodeks ISPS cieszy się w naszym kraju zdecydowanie nadmiernym zainteresowaniem legislatorów. Jest on już bez wątpienia integralną częścią polskiego systemu prawa. Kodeks ISPS został już bowiem „wprowadzony” do naszego systemu prawa wielokrotnie:

- 1) jako umowa międzynarodowa – Kodeks ISPS został przyjęty w formie rezolucji na zasadzie *tacit acceptance*, mimo to został w naszym kraju poddany procesowi ratyfikacji¹²;
- 2) jako załącznik do rozporządzenia 725/2004 – przy czym w wielu jego przepisach prawo unijne świadomie dokonało jego modyfikacji¹³;
- 3) jako zarządzenia (uzgodnione) dyrektorów urzędów morskich.

Implementacja Kodeksu ISPS w projekcie ustawy byłaby już czwartą próbą „odczytania jego pierwotnej treści”. Jak się wydaje, istnienie w naszym porządku prawnym aż tylu wersji Kodeksu ISPS, bądź choćby tyluż wersji interpretacyjnych pewnych pojęć zawartych w tym Kodeksie, nie przyczyni się do prawidłowej i jednolitej jego wykładni. W aktach prawnych dotyczących ochrony żeglugi i portów morskich należy wyłącznie stosować odesłanie do Konwencji SOLAS, ewentualnie jej odpowiedniej części. Nie można tak jak

¹² Zob. Dz.U. z 2004 r., Nr 172, poz. 1801.

¹³ Por. M. H. Koziński, *Nowa inspekcja morska w zakresie ochrony żeglugi i obiektów portowych*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, nr 17, s. 51–59; zob. także E. Anyanova, *The EC and enhancing ship and port facility security*, *Journal of International Commercial Law and Technology*, 2007, vol. 2 (<http://www.jeit.com/index.php> (IJCLT/article)).

w art. 1 projektu samodzielnie traktować konwencji SOLAS i Międzynarodowego kodeksu ochrony statku i obiektu portowego. W art. 2 projektu używa się odesłania do rozdziału XI-2 Konwencji SOLAS, a w art. 6 jest mowa o Kodeksie ISPS.

Do zasadniczych wad projektu trzeba zaliczyć nieuwzględnienie całości regulacji unijnych w zakresie objętym ustawą. W projekcie nie ma bowiem żadnego odniesienia do nowej europejskiej inspekcji morskiej dotyczącej ochrony żeglugi i obiektów portowych¹⁴. Zgodnie z rozporządzeniem nr 884/2005 organizacja inspekcji pod nadzorem Komisji jest niezbędna do weryfikowania skuteczności krajowych systemów jakości oraz środków, procedur i struktur ochrony żeglugi i portów. W tym obowiązującym akcie prawnym jest wiele kwestii, które wymagałyby interwencji krajowego ustawodawcy, zwłaszcza w projekcie realizującym rozporządzenie nr 725 i dyrektywę 2005/65/WE.

Inspekcja, o której mowa w powyższym rozporządzeniu, oznacza „badanie przez inspektorów Komisji systemów, procedur i struktur krajowego systemu ochrony żeglugi i portów Państw Członkowskich w celu określenia ich zgodności z wymaganiami rozporządzenia nr 725/2004”. Rozporządzenie ustanawia procedury monitorowania stosowania rozporządzenia nr 725/2004 na poziomie każdego Państwa Członkowskiego oraz inspekcji poszczególnych obiektów portowych i właściwych przedsiębiorstw.

Istotną rolę w przeprowadzaniu omawianych inspekcji odgrywa EMSA, gdyż to Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego powinna zapewnić Komisji pomoc techniczną w realizacji zadań inspekcyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do statków, określonych armatorów i uznanych organizacji ochrony. W świetle art. 6 rozporządzenia z 2005 r. EMSA udostępnia ekspertów technicznych, których zadaniem jest uczestniczenie w inspekcjach Komisji.

Państwa Członkowskie mają obowiązek współpracy w realizacji inspekcyjnych zadań Komisji zarówno w fazie przygotowania, jak i kontroli oraz sprawozdawczości. Państwo ma zapewnić, aby inspektorzy Komisji byli w stanie wykonywać swoje uprawnienia, w tym by uzyskali oni dostęp do wszelkiej dokumentacji związanej z kwestiami ochrony, zwłaszcza do krajowego programu wykonywania rozporządzenia nr 725/2004 i do danych dostarczonych przez tzw. punkt centralny, o którym dalej będzie mowa. W razie napotkania przez Komisję trudności w wykonywaniu obowiązków, zainteresowane Państwa Członkowskie wszelkimi środkami, w ramach swoich uprawnień, udzielą Komisji pomocy w realizacji zadań inspekcyjnych.

Państwa mają obowiązek udostępnienia Komisji inspektorów krajowych. Nie mogą oni wprawdzie prowadzić inspekcji we własnym kraju, ale Komisja może ich zaprosić do udziału w inspekcjach w innych krajach. Państwa dostarczają Komisji wykazy krajowych inspektorów.

¹⁴ Zob. M. H. Koziński, *Nowa inspekcja ...*, *op. cit.*, s. 49 i nast.

Wiąże się z tym obowiązek kształcenia odpowiedniej ilości inspektorów. Muszą oni bowiem w świetle art. 7 rozporządzenia posiadać szczególnie wysokie kwalifikacje, obejmujące wiedzę teoretyczną i doświadczenie praktyczne w dziedzinie ochrony żeglugi i portów. Kwalifikacje te obejmują m.in. dobrą znajomość zagadnień związanych z ochroną żeglugi i portów, a także wiedzę na temat zasad, procedur i technik prowadzenia inspekcji. Szkolenia będą prowadzone zarówno dla inspektorów Komisji, czyli inspektorów zatrudnianych przez Komisję lub EMSA, jak również dla inspektorów krajowych. Szkolenia muszą być zatwierdzone przez Komisję, mają mieć one charakter przygotowawczy i cykliczny.

Biorąc pod uwagę fakt, że inspekcja Komisji ma na celu doskonalenie systemów bezpieczeństwa antyterrorystycznego w Państwach Członkowskich UE, zasadnicze znaczenie ma zachowanie państwa kontrolowanego po przedstawieniu mu sprawozdania z inspekcji. Rozporządzenie nr 884/2005 przewiduje możliwość udzielenia Komisji przez zainteresowane państwo odpowiedzi na piśmie, która powinna odnosić się do spostrzeżeń i zaleceń oraz zawierać plan działań zmierzających do usunięcia ujawnionych nieprawidłowości i przestrzegania nieprzekraczalności terminów ich wykonania.

Szczególny przedmiot inspekcji, jakim jest problematyka „ochrony”, wymaga dużego stopnia poufności, a nawet niejawności informacji uzyskiwanych w toku postępowania kontrolnego. Państwo powinno zapewnić przestrzeganie tego wymogu nie tylko mając na uwadze przepisy prawa unijnego, ale także odpowiednie regulacje krajowe. Specyfiką rozwiązań ochronnych, zapewniającą skuteczność wprowadzanych systemów ochrony żeglugi i obiektów portowych, jest w wielu wypadkach ich utajnienie.

Inspekcja Komisji rozpoczyna się od powiadomienia o inspekcji. Komisja ma obowiązek zawiadomić tzw. punkt centralny w danym państwie, o którym wyżej już wspomniano. W świetle art. 2 pkt 9 rozporządzenia punktem tym jest organ wyznaczony przez Państwo Członkowskie, jako punkt kontaktowy dla Komisji i innych państw oraz w celu informowania o środkach ochrony na morzu, stosowanych zgodnie z rozporządzeniem nr 725/2004. O inspekcji Komisja powinna poinformować zainteresowane państwo na 6 tygodni przed jej rozpoczęciem. W sytuacjach nadzwyczajnych okres wyprzedzenia może być skrócony. Powiadomienie ma charakter poufny. Organ centralny nie powinien zatem informować o możliwej inspekcji własnych armatorów i portów, aby zagwarantować, że przebieg inspekcji nie będzie zagrożony. Innymi słowy, chodzi o formę pewnego zaskoczenia, typową dla aktów terroru i innych działań przestępczych. Testy inspekcyjne oznaczają m.in. „próbę środków ochrony żeglugi i portów, polegającą na symulacji zamiaru popełnienia bezprawnego aktu, w celu zbadania skuteczności wdrażania obowiązujących środków ochrony”. Trzeba podkreślić, mając na uwadze wyjątkowość tej inspekcji morskiej, że podejmowane w jej ramach „symulacje” mogą być bardzo kosztowne, a niekiedy wręcz niebezpieczne.

Punkt centralny zostaje także powiadomiony z wyprzedzeniem o planowanym zakresie inspekcji, w szczególności o tym, czy inspekcja ma objąć obiekty portowe i znajdujące się w nich statki. Punkt centralny zawiadamia o inspekcji właściwe władze kontrolowanego państwa i informuje Komisję, które władze danego kraju są właściwe w sprawach podlegających inspekcji. Punkt centralny musi podać Komisji, na co najmniej 24 godziny przed inspekcją, nazwę państwa bandery i numer IMO każdego statku, który będzie przebywał w obrębie obiektu portowego w trakcie inspekcji.

Przed inspekcją inspektorzy Komisji podejmują działania przygotowawcze w celu zapewnienia skuteczności, prawidłowości i spójności inspekcji. Komisja przekazuje punktowi centralnemu nazwiska inspektorów Komisji upoważnionych do prowadzenia inspekcji oraz inne dane szczegółowe. Punkt centralny powinien wyznaczyć koordynatora do dokonywania praktycznych ustaleń związanych z inspekcją.

Ponieważ najbardziej ryzykownym elementem inspekcji jest wspomniany wyżej test, art. 10 ust. 5 rozporządzenia przewiduje, że może być on przeprowadzony jedynie po przekazaniu i uzgodnieniu z punktem centralnym jego zakresu i celu. Punkt centralny podejmuje się niezbędnej koordynacji działań związanych z testem z zainteresowanymi, właściwymi władzami.

Komisja przekazuje zainteresowanemu państwu sprawozdanie z inspekcji w terminie sześciu tygodni od jej zakończenia. Jeśli w ramach inspekcji portu kontrolowano również obcy statek, odpowiednie fragmenty sprawozdania zostają przesłane także państwu UE, które jest jego państwem bandery. Państwo kontrolowane przekazuje odpowiednie spostrzeżenia poczynione w ramach inspekcji i zawarte w sprawozdaniu kontrolowanym jednostkom, czyli właściwym organom administracji i jak można sądzić, przede wszystkim przedsiębiorstwom portowym oraz armatorskim, czyli podmiotom, które – w rozumieniu Kodeksu ISPS – wyznaczają oficerów ochrony: obiektów portowych, firm armatorskich, statków, a także odpowiadają za realizację planów ochrony statków i obiektów portowych, jak również tzw. uznanym przez państwo organizacjom ochrony.

Sprawozdanie może zawierać określenie przypadków tzw. niezgodności, czyli sytuacji, w których obiektywne odwoły wskazują na niespełnienie wymogów rozporządzenia nr 725/2004, co wiąże się z podjęciem czynności naprawczych, bądź tzw. istotnych niezgodności, stanowiących „poważne zagrożenie dla ochrony żeglugi i portów, wymagające natychmiastowych czynności naprawczych”. Występowanie takich sytuacji oznacza brak skuteczności oraz systematyczności we wdrażaniu wspomnianych wymogów. Sprawozdanie może zawierać zalecenia odnośnie do czynności naprawczych. Oceniając wykonanie rozporządzenia nr 725/2004, Komisja stosuje następujące oceny: „zgodne, zgodne, ale wskazana jest poprawa, niezgodne, istotna niezgodność, nie dotyczy, niepotwierdzone”.

Ponieważ inspekcja dotyczy państw, nie sposób stosować w tym wypadku sankcji typowych dla innych inspekcji morskich. Dlatego też rozporządzenie nr 884/2005 przewiduje, że w razie wykrycia niezgodności lub istotnych niezgodności Komisja może przekazać uwagi zainteresowanemu Państwu Członkowskiemu i poprosić o dalsze informacje, uzupełniające te, które zawarto w odpowiedzi na sprawozdanie. Komisja może także przeprowadzić tzw. inspekcję sprawdzającą. Jej celem jest ocena czynności naprawczych. Inspekcja taka musi być zapowiedziana z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Jeśli inspekcja sprawdzająca ma objąć statek, który był kontrolowany w porcie, to w wypadku gdy jest to statek armatora unijnego, jego państwo bandery powinno zawiadomić Komisję o portach pośrednich, do których taki statek będzie zawijał, aby można było na nim dokonać inspekcji sprawdzającej. Wreszcie Komisja może wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia prawa unijnego wobec zainteresowanego Państwa Członkowskiego.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia z 2005 r., jeżeli inspekcja ujawni istotną niezgodność, która może mieć znaczący wpływ na ogólny poziom ochrony żeglugi i portów we Wspólnocie, Komisja informuje o tym pozostałe Państwa Członkowskie natychmiast po przekazaniu sprawozdania z inspekcji zainteresowanemu państwu.

Należy sądzić, że ustawa o ochronie żeglugi i portów morskich powinna stworzyć infrastrukturę prawną, która musi uwzględniać regulacje unijne określone w rozporządzeniu 884/2005. Zdając sobie sprawę, że innej implementacji wymaga dyrektywa, a inna jest rola rozporządzeń unijnych, wydaje się jednak, że w akcie prawnym dotyczącym ochrony żeglugi i portów trzeba wykorzystać całe prawo unijne, regulujące tę skomplikowaną problematykę.

Podsumowując powyższe uwagi, można stwierdzić, że nie ma potrzeby formułowania odrębnej ustawy o ochronie żeglugi i portów. Gdyby jednak Minister Gospodarki Morskiej zdecydował podzielić jednolitą materię bezpieczeństwa morskiego między ustawę o bezpieczeństwie morskim i odrębną ustawę o ochronie żeglugi i portów morskich¹⁵, to omówiony projekt wymaga z pewnością wielu istotnych zmian i uzupełnień. Nie ulega wszakże wątpliwości, że problematyka prawna ochrony statków i urządzeń portowych staje się szczególnie istotna w prawie bezpieczeństwa morskiego i w pełni zasługuje na ustawowe unormowanie.

¹⁵Niektóre kraje wybrały drogę odrębnych ustaw – zob. np. *australijski Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act of 2003*, por. F. McNaught, *Effectiveness of the International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code in addressing the maritime security threat*, <http://www.defence.gov.au/adc/does/Publication/Geddes>, oraz C.Z. Raymond, *Australia's New Maritime Security Strategy*, *Journal of the Australian Naval Institute*, 2005, nr 105; zob. także W. Hoogendoorn, *The International Ship and Port Security Code*, RANR Professional Studies Program, Symposium Proceedings 2004, s. 5–12.