

JANUSZ SYMONIDES

STATUS PRAWNY STREFY PRZYLEGŁEJ W MIĘDZYNARODOWYM PRAWIE MORZA. CELOWOŚĆ JEJ USTANOWIENIA PRZEZ POLSKĘ

W 2005 r. strefę przyległą posiada ponad siedemdziesiąt państw. Od 1932 r. Polska posiadała obok trzymilowego morza terytorialnego również trzymilowy pas przyległy, który w 1978 r. został zlikwidowany w związku z powiększeniem morza terytorialnego do dwunastu mil. Instytucja strefy przyległej, genezą sięgająca XVIII w., stała się w latach trzydziestych XX w. normą zwyczajową. W 1958 r. Konwencja genewska o morzu terytorialnym i strefie przyległej uregulowała jej status, przyznając państwu nadbrzeżnemu prawo do ustalania dwunastomilowej strefy w celu zapobiegania i karania naruszeń jego ustaw celnych, skarbowych, imigracyjnych i sanitarnych. Konwencja o prawie morza z 1982 r. w art. 33 i 303 zmieniła jej status, przyznając prawo do ustalania dwudziestoczwemilowej strefy przyległej i dodatkowo prawo do ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego. W nauce polskiej od dłuższego czasu wysuwane są postulaty ustanowienia strefy przyległej. Zostały one poparte w 2004 r. przez Doradczy Komitet Prawny działający przy Ministrze Spraw Zagranicznych oraz Komisję Prawa Morskiego PAN. Za ustanowieniem strefy przyległej przemawia szereg argumentów. Pozwala ona lepiej chronić interesy RP, gdyż daje dodatkowe uprawnienia państwu, jakich nie ma w wyłącznej strefie ekonomicznej. Pozwala także skuteczniej chronić granice państwa oraz zapobiegać i zwalczać terroryzm, niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, nielegalną imigrację, handel ludźmi i narkotykami oraz rabunek podwodnego dziedzictwa. Daje również prawo rozpoczynania pościgu. Uznając wagę wyżej wymienionych argumentów, Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło, w porozumieniu z MSZ, prace zmierzające do znowelizowania ustawy z 1991 r. o obszarach morskich poprzez utworzenie strefy przyległej.

1. STREFA PRZYLEGŁA W PRAKTYCE MIĘDZYNARODOWEJ. POSTULATY NAUKI POLSKIEJ

Obecnie, w początkach XXI w., strefa przyległa jest powszechnie ustanawiana przez państwa nadbrzeżne. O ile przyjęcie dwunastomilowej szerokości morza terytorialnego postawiło pod znakiem zapytania sens tworzenia dwunastomilowej strefy przewidzianej przez I Konwencję genewską z 1958 r.,

o tyle w swym zmienionym kształcie prawnym przyjętym na III Konferencji prawa morza, przy poszerzeniu do dwudziestu czterech mil, stała się ona obszarem morskim odpowiadającym potrzebom państw nadbrzeżnych. Jak pisze M. Evans, choć jeszcze nie wszystkie z nich zadeklarowały jej utworzenie, to jednak jej użyteczność jest tak oczywista, że wytworzył się swego rodzaju trend do jej ustanawiania.¹

Publikowane wykazy wymieniają 70 państw posiadających strefy przyległe², jednak są one niepełne, gdyż nie obejmują wszystkich państw, np. Rosji, Samoa czy Mauretanii. Dwudziestoczteromilowe strefy przyległe były tworzone jeszcze przed zakończeniem III Konferencji prawa morza. Już w 1975 r. Malta rozszerzyła swą strefę z dwunastu do dwudziestu czterech mil. W następnych latach strefy takie zostały ustanowione przez Indie, Pakistan, Sri Lankę, Jemen, Dominikanę, Birmę, Wietnam, Bangladesz. Strefy przyległe były tworzone głównie przez państwa rozwijające się. Po przyjęciu i podpisaniu Konwencji o prawie morza (1994 r.), liczba państw posiadających strefy gwałtownie wzrosła. W latach dziewięćdziesiątych ustanowiły je m.in. ChRL (1992), Brazylia (1993), Australia (1994), Chorwacja (1994), Republika Południowej Afryki (1994), Tajlandia (1995), Kanada (1996), Malediwy (1996), Nauru (1997), Rosja (1998), Stany Zjednoczone (1999), Norwegia (2003). Ostatnim państwem, które ustanowiło strefę jest Mauritius (2005).

Strefę przyległą proklamowały niemal wszystkie państwa posiadające rozległe strefy ekonomiczne i to we wszystkich regionach świata.³ Dla Polski istotne znaczenie ma fakt, że strefę przyległą ustanowiły państwa należące do Unii Europejskiej, tj. Finlandia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Malta oraz państwa kandydujące jak Bułgaria i Rumunia. Na Morzu Bałtyckim strefę taką posiada Rosja, a z państw europejskich również Norwegia; Finlandia nie posiada takiej strefy.

Koncepcja strefy przyległej jest szeroko propagowana w literaturze przedmiotu i powszechnie akceptowana w nauce prawa międzynarodowego.⁴

¹ M.D. Evans (ed.), *International Law*, Oxford 2003, s. 692.

² *Nationmaster.com. Geography. Top 100 Maritime Claims*, http://www.nationmaster.com/graf-T/geo_mar_cla/con_zon; *Maritime Claims, contiguous zone*, http://www.exxun.com/enmp/wr_maritime_claims_cz_1.html.

³ Przykładowo wymienić tu można Angolę, Argentynę, Australię, Brazylię, Chile, ChRL, Indie, Japonię, Kanadę, Koreę Płd., Madagaskar, Maladiwy, Namibię, Nauru, Norwegię, Nową Zelandię, Portugalię, RPA, USA, Wenezuelę, Wyspy Marshalla.

⁴ Ograniczając się tylko do pozycji opublikowanych po przyjęciu Konwencji o prawie morza z 1982 r. można wskazać: H. Pazarci, *Le concept de zone contiguë dans la Convention sur le droit de la mer*, *Revue belge de droit international*, 1985, vol. 18, s. 249-271; J. Symonides, *Contiguous Zone*, *Polish Yearbook of International Law*, 1987, vol. XVI, s. 143-154; J. Symonides, *Origin and legal essence of the contiguous zone*, *Ocean Development and International Law*, 1989, vol. 20, s. 203-211; T. Koh, *The Territorial Sea, Contiguous Zone, Straits and Archipelagoes Under 1982 Convention on the Law of the Sea*, *Malaya Law Review*, Singapore 1987, vol. 29, s. 163-199; *Law of the People's Republic of China on the Territorial Sea and the Contiguous zone*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1993, vol. 8, s. 158-161; C.E. Remy, *U.S. Territorial Sea Extension: Jurisdiction and International Environmental Protection*, *Fordham International Law*

Jeżeli chodzi o polską praktykę, to można zauważyć, antycypując dalsze rozważania, że zgodnie z rozporządzeniem prezydenta RP z 21.10.1932 r. oraz dekretem o ochronie granic państwowych z 1956 r., Polska posiadała trzymilowy pas przyległy poza trzymilowym morzem terytorialnym. W związku z poszerzeniem morza terytorialnego, w rezultacie wejścia w życie ustawy o morzu terytorialnym z 1977 r., poszerzającym je do dwunastu mil morskich, strefa przyległa z dniem 1.01.1978 r. stała się częścią morza terytorialnego.⁵ Po wejściu w życie w 1994 r. Konwencji o prawie morza, której Polska jest stroną, powstaje pytanie, czy nie należałoby znowelizować ustawy o obszarach morskich RP, dodając postanowienia o strefie przyległej. Ustawa ta jako polskie obszary morskie wymienia: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną, nie mówi natomiast nic o strefie przyległej.

Postulat nowelizacji ustawy i ustanowienia strefy przyległej RP jest od dłuższego czasu formułowany w nauce polskiej. J. Gilas, odnotowując likwidację przez Polskę strefy przyległej, słusznie wskazuje, że strefa przyległa może rozciągać się do dwudziestu czterech mil morskich, a nasilające się na Bałtyku przypadki transportowania nielegalnych imigrantów ze Wschodu mogą wpłynąć na powrót do tej instytucji.⁶ Za przywróceniem takiej strefy na polskich obszarach morskich opowiada się M.H. Koziński stwierdzając na marginesie nowelizacji ustawy o obszarach morskich RP: „Szkoda, że nadal nie dostrzega się potrzeby wprowadzenia do polskiego prawa instytucji strefy przyległej. Dziwić to może zwłaszcza w kontekście ochrony granicy UE.”⁷ Również J. Symonides w kolejnych wydaniach podręcznika prawa międzynarodowego wskazywał na celowość ustanowienia przez Polskę strefy przyległej.⁸

Journal, vol. 16, s.1208-1252; B. Kwiatkowska, *Brazil's 1993 Law concerning the Territorial Sea, Contiguous Zone, Continental Shelf and Others Matters: Reverting to Legitimacy*, International Journal of Marine and Coastal Law, London, November 1993, 8 (4), s. 497-503; D. Sean (ed.), *Contemporary Practice of the United States relating to International Law. Extension of U.S. contiguous zone*, American Journal of International Law, Washington D.C., January 2000, 94 (1), s.124-125; J.E. Noyes, *United States - establishment of a 24 - mile U.S. contiguous zone*, International Journal of Marine and Coastal Law, London, May 2000, 15 (2), s. 269-274; M. Mouldi Marsit, *Mers territoriales et zones contiguës en Méditerranée*, Revue de l'Indemer, 2001, s. 77-86; F.S. Pardo, *Zonas marítimas previstas en la Convención sobre el Derecho del Mar: los casos del mar territorial, zona contigua, plataforma continental y zona económica exclusiva*, Derecho del mar, [w:] S. Namihás (ed.), 2001; R. Lavelle, *Not quite a sure thing: the maritime areas of rocks and low-tide elevations under the UN Law of the Sea Convention*, The International Journal of Marine and Coastal Law, 2004, vol. 19, s. 43-69.

⁵ J. Symonides, *Morze terytorialne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Technika i Gospodarka Morska, 1978, nr 4, s. 152 i nast.

⁶ J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, 1996, t. I, s. 405.

⁷ M.H. Koziński, *Akcesja do Unii Europejskiej a polskie prawo morskie*, *Prawo Morskie*, 2004, t. XX, s. 25; M.H. Koziński, *Wybrane problemy prawne związane z ratyfikacją przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawie morza*, *Prawo Morskie*, 2000, t. VIII, s. 82 i nast.

⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. II zmienione, Warszawa 1992, s. 218 oraz kolejne wydania do VIII, s. 226.

Potrzeba nowelizacji ustawy z 21.03.1991 r. była przedmiotem obrad Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych 16.12.2003 r. oraz 31.03.2004 r. Komitet jednoznacznie opowiedział się za dokonaniem jej nowelizacji i ustanowieniem strefy przyległej zgodnie z art. 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. Podobne stanowisko zajęła Komisja Prawa Morskiego na posiedzeniu 15.10.2004 r., uznając „za celowe utworzenie na polskich obszarach morskich strefy przyległej, zgodnie z art. 33 – ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską – Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. (...)”.⁹ Przedstawienie argumentów przemawiających za ustanowieniem polskiej strefy przyległej należy poprzedzić omówieniem ewolucji tej instytucji oraz analizą jej obecnego statusu prawnego.

2. GENEZA STREFY PRZYLEGŁEJ

Pojęcie strefy przyległej pojawiło się już w XVIII w., a więc wkrótce po wykształceniu się koncepcji morza terytorialnego.¹⁰ Chroniąc swoje interesy sanitarne, zwalczając przemyt, państwa decydowały się na ustanawianie stref, w których w stosunku do obcych statków wykonywały jurysdykcję w celu zapobieżenia naruszania ustaw i przepisów wewnętrznych, jak i karania popełnianych przestępstw.¹¹

Pierwszego przykładu rozciągnięcia kompetencji poza granice morza terytorialnego dostarczyła Wielka Brytania wydając tzw. *Hovering Acts*, zezwalające na zatrzymywanie i kontrolę obcych statków zajmujących się przemytem. Ustawodawstwo brytyjskie miało zastosowanie do statków przemysłowych znajdujących się w odległości ustalonej w 1736 r. na 5 mil, a w 1764 na 6 mil. W 1802 r. strefa ochrony celnej i skarbowej rozszerzona została do 15 mil. Celem *Hovering Acts* było uniemożliwienie bezkarnego przebywania w pobliżu granicy morza terytorialnego, wpływania nań „wałęsającym się” statkom dokonującym przemytu z przyległego obszaru.

Strefa przyległa stosowana była także przez Stany Zjednoczone do celów ochrony celno-skarbowej. W 1799 r. Kongres ustanowił 12-milową strefę, w obrębie której wszystkie statki cudzoziemskie mogły być zatrzymane i poddawane rewizji przez władze amerykańskie. Prawo do wykonywania jurysdykcji przez państwo w strefie przyległej do jego morza terytorialnego

⁹ Uchwała została przesłana przez przewodniczącego Komisji prof. M.H. Kozińskiego ministrowi spraw zagranicznych, dr. Włodzimierzowi Cimoszewiczowi, 20 października 2004 r.

¹⁰ Por. J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986, s. 46 i nast.

¹¹ R. Bierzanek, *Morze otwarte ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 255 i nast.; O. de Ferron, *Le droit international de la mer*, Genève, Paris 1958, t. I, s. 63 i nast.; R. Zaorski, *Konwencje geneńskie o prawie morza*, Gdynia 1962, s. 108 i nast.; także, *Władztwo na morzu przybrzeżnym*, Gdańsk 1948, s. 28 i nast.

zostało potwierdzone w orzeczeniu amerykańskiego Sądu Najwyższego w 1804 r. w sprawie Church przeciwko Hubbort.¹²

W początkach XIX w. strefy celne posiadały także inne państwa: Francja w 1817 r. ustaliła jej szerokość na 20 km, miała ją również od 1832 r. Belgia. W połowie XIX w. nowo powstałe państwa amerykańskie utworzyły 12-milowe strefy dla ochrony bezpieczeństwa i zapobiegania naruszaniu ustawodawstwa skarbowego. W 1869 r. strefę taką ustanowiła Argentyna. Strefy tworzone były bądź w drodze jednostronnych aktów, bądź w drodze umownej. Wiele takich umów, poza Stanami Zjednoczonymi, zawierały państwa amerykańskie między sobą i z państwami europejskimi. Meksyk zawarł takie umowy z Niemcami (1882 r.), Szwecją (1885 r.) i Wielką Brytanią (1888 r.).¹³ Prawo ustanowienia strefy przyległej nie było jednak powszechnie akceptowane w XIX wieku. W szczególności kwestionowała je Wielką Brytanią, która zmieniła w przyjętym w 1876 r. *Customs Consolidation Act* swoje poprzednie stanowisko, ograniczając ochronę celną do granic morza terytorialnego. Od tego czasu nie posiadała już strefy przyległej i zajmowała konsekwentne stanowisko, że zgodnie z prawem międzynarodowym państwa nie mogą wykonywać kontroli celnej w stosunku do obcych statków na morzu otwartym, jeśli nie zawarły odpowiedniej umowy z państwem ich bandery.

3. PRZYJĘCIE KONCEPCJI MORSKIEJ STREFY PRZYLEGŁEJ W PRAKTYCE I DOKTRYNIE OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO

3.1. PRAKTYKA MIĘDZYNARODOWA

O ile w XIX w. ustanowieniu stref przyległych towarzyszyły sprzeciwy i opór, o tyle po I wojnie światowej rozpoczął się okres stopniowej akceptacji tej instytucji. Doktryna i orzecznictwo uznały ją za prawo zwyczajowe, co nie było równoznaczne z jednakową interpretacją tego prawa. Rozbieżności dotyczyły nie tyle samej możliwości jej ustanowienia czy szerokości, ale odnosiły się do jej zakresu przedmiotowego, czyli celu.

W latach dwudziestych strefa najczęściej była ustanawiana dla zwalczania przemytu alkoholu. W okresie prohibicji ustawa celna Stanów Zjednoczonych *Tariff Act* z 1922 r. ustaliła specjalny 9-milowy pas, licząc od zewnętrznej granicy trzymilowego morza terytorialnego. Ze względu na opór innych państw, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, Stany Zjednoczone zawarły szereg tzw. *liquor treaties*, w których zainteresowane państwa wyrażały zgodę na kontrolę swoich

¹² Orzeczenie sędziego C.J. Marshalla przytoczone jest przez R.N. Swift, *International Law, Current and Classic*, New York, London 1969, s. 257-260.

¹³ Prowadziło to do wysuwania tezy o przyjęciu w regionalnym prawie amerykańskim koncepcji strefy przyległej.

statków w 12-milowej strefie, bądź w odległości 1 godziny podróży, uzyskując w zamian prawo wwozu pewnej ilości alkoholu dla załogi.¹⁴

W celu zwalczania przemytu wyrobów alkoholowych, 19.06.1925 r. zawarta została przez Danię, Estonię, Finlandię, Łotwę, Niemcy, Norwegię, Polskę, Szwecję i ZSRR Konwencja bałtycka.¹⁵ Konwencja przyznawała władzom celnym umawiających się państw prawo zwalczania przemytu alkoholu na obszarze wód morskich do 12 mil od brzegu, a więc na 9-milowym obszarze poza granicami morza terytorialnego.

3.2. STANOWISKO DOKTRYNY I ORZECZNICTWA

Możliwość ustanawiania 9-milowej strefy poza morzem terytorialnym została przewidziana w rezolucji Instytutu Prawa Międzynarodowego z 1928 r.¹⁶ Instytut przewidywał możliwość jej proklamowania dla zapewnienia bezpieczeństwa, respektowania neutralności, do celów policji sanitarnej, celnej oraz dla rybołówstwa. Rezolucja dość szeroko interpretowała praktykę międzynarodową przyznając także, poza uznanym prawem do strefy celnej i sanitarnej, prawo do ustanowienia strefy bezpieczeństwa, neutralności czy rybołówstwa, co dalekie było od uznania jej za zgodne z normą zwyczajową. Wężej i w myśl ówczesnej praktyki, prawo do ustanawiania strefy przyległej formułuje projekt harwardzki z 1929 r.¹⁷ W art. 20 stwierdzał on, że: „Żegluga na morzu otwartym jest swobodna dla wszystkich państw, wszelako na morzu otwartym przyległym do morza terytorialnego, państwo może podejmować takie kroki, jakie mogą być niezbędne dla zapewnienia przestrzegania na jego terytorium czy wodach terytorialnych jego praw i przepisów celnych, żeglugowych, sanitarnych i policyjnych”. Za mające istotne znaczenie dla uznania w nauce prawa międzynarodowego koncepcji strefy przyległej, uznaje się wykłady G. Gidela w Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego w 1934 r.¹⁸

Wprawdzie w okresie międzywojennym nie było orzeczenia trybunałów arbitrażowych, czy Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej, dotyczących morskiej strefy przyległej, jednak można odnotować jej uznanie w orzeczeniach trybunałów brytyjskich i amerykańskich. Na przykład w sprawie Croft przeciwko Dumphy w 1933 r. Lord MacMillan potwierdził prawo państw

¹⁴ Stany Zjednoczone zawarły 16 dwustronnych umów w sprawie zwalczania przemytu towarów alkoholowych, m.in. z Wielką Brytanią, Niemcami, Panamą, Holandią, Kubą, Szwecją, Norwegią, Danią, Włochami, Francją, Belgią, Hiszpanią, Grecją. L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *International Law*, London 1955, t. I, s. 498. Polska uznała prawo władz amerykańskich do kontrolowania statków płynących pod polską banderą i zbadania, czy statek nie zamierza wwieźć napojów alkoholowych do USA w konwencji podpisanej 19 czerwca 1930 r., Dz.U. z 1930 r., Nr 37, poz. 468.

¹⁵ Dz.U. z 1927 r., Nr 75, poz. 656.

¹⁶ *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1928, s. 758.

¹⁷ AJIL, 1929, Supplement, s. 327.

¹⁸ G. Gidel, *La mer territoriale et la zone contiguë*, Recueil des cours, 1934, t. 48.

nadbrzeżnych do ustanawiania stref wychodzących poza morze terytorialne dla ochrony swoich interesów celnych i sanitarnych.¹⁹

3.3. NIEUDANA PRÓBA UZGODNIENIA STATUSU MORSKIEJ STREFY PRZYLEGŁEJ NA HASKIEJ KONFERENCJI KODYFIKACYJNEJ W 1930 R.

Pierwszą próbę skodyfikowania norm odnoszących się do strefy przyległej podjęto, i to bez rezultatu, na konferencji haskiej w 1930 r. W projekcie Konwencji przedstawionym przez W. Schückinga w Komitecie ekspertów Ligi Narodów, w art. 2 znalazło się potwierdzenie prawa państwa do wykonywania kompetencji administracyjnych poza granicami morza terytorialnego.²⁰ Na samej konferencji szczególnie zdecydowanie przeciwko prawu ustanawiania stref przyległych wystąpiła Wielka Brytania, która możliwość taką uznała za niebezpieczną i bezużyteczną. Jej zdaniem niebezpieczną, gdyż ustanawianie stref musiałoby nieuchronnie doprowadzić do rozszerzenia morza terytorialnego, czemu była zdecydowanie przeciwna, bezużyteczną zaś, gdyż dla uregulowania kwestii związanych z kontrolą celną czy ochroną zasobów żywych mogły być wykorzystane istniejące już normy prawa międzynarodowego. Stanowisko brytyjskie poparło kilka innych państw obawiających się, że ustanawianie stref naruszy zasadę wolności morza otwartego. Były to Stany Zjednoczone, Hiszpania, Japonia i Holandia.²¹ Za dopuszczalnością ustanawiania stref przyległych wypowiedziała się jednak większość państw, w tym Polska, Belgia, Francja i Niemcy.²²

Zasadnicze rozbieżności, jakie wystąpiły na Konferencji haskiej, które uniemożliwiły uzgodnienie stanowisk, nie tyle dotyczyły samej możliwości ustanawiania strefy przyległej, co raczej zakresu praw przysługujących w niej państwu nadbrzeżnemu. W sformułowanej przez komitet ekspertów podstawie dyskusji proponowano: „Państwo nadbrzeżne może na otwartym morzu, przylegającym do jego wód terytorialnych, wykonywać kontrolę konieczną, aby zapobiegać naruszaniu na jego terytorium lub wodach terytorialnych jego **przepisów celnych lub sanitarnych, albo naruszaniu jego bezpieczeństwa** przez obce statki. Kontroli tej nie można wykonywać dalej niż dwanaście mil od wybrzeża”.²³ Propozycja ta nie została przyjęta, gdyż o ile jedno państwo

¹⁹ D.W. Greig, *International Law*, London 1970, s. 244. W orzeczeniu tym krytykowano przyznanie także prawa do ochrony rybołówstwa.

²⁰ Dok. C. 196, M. 70, 1928.

²¹ F.V. Garcia Amador, *The Exploitation and Conservation of the Resources of the Sea*, Leiden 1959, s. 60 i nast.

²² Kilka państw, m.in. ZSRR i Włochy, nie zajęło stanowiska a niektóre (Chile, Grecja) opowiadając się za prawem do szerszego niż 3 mile morza terytorialnego, optowały na rzecz swobody decyzji państwa nadbrzeżnego co do ustanawiania lub nie strefy przyległej. O ile przeciwko strefie wypowiedziało się dziewięć państw, o tyle za prawem jej ustanowienia było ich siedemnaście.

²³ L. Ehrlich, *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 175-176.

były za przyznaniem prawa do sprawowania policji celnej, o tyle inne uważały, że lepszym rozwiązaniem jest zawieranie w tych kwestiach dwu- lub wielostronnych umów. Z kolei, gdy część państw podkreślała znaczenie kontroli dla zapobieżenia zamachom na bezpieczeństwo państwa nadbrzeżnego, to inne uważały, że prawo do samoobrony wynika z ogólnych zasad prawa międzynarodowego, przyznanie zaś szerszych uprawnień w zakresie ochrony bezpieczeństwa, przy możliwościach jego bardzo szerokiego rozumienia i interpretacji, prowadzić będzie do naruszenia swobody żeglugi. Przedmiotem sporu stała się też dopuszczalność ustanawiania strefy dla ochrony interesów rybołówczych. Wobec występujących zasadniczych różnic co do prawa ustanawiania strefy bezpieczeństwa i rybołówstwa, osiągnięcie porozumienia nie było możliwe.²⁴

Mimo niepowodzenia Konferencji haskiej, strefa przyległa nie tylko nie została wyeliminowana z praktyki międzynarodowej, lecz przeciwnie – była coraz częściej stosowana. Nawet Stany Zjednoczone zgłaszające na konferencji zastrzeżenia wobec koncepcji strefy przyległej, w 1935 r. wydały *Anti-Smuggling Act*, który upoważniał prezydenta do ustanowienia strefy zwalczania przemytu alkoholu i to wychodzącej poza dwunastomilową granicę i sięgającej w pewnych sytuacjach aż do 100 mil od miejsca popełnienia przestępstwa.²⁵ Strefy przyległe, głównie do celów ochrony celno-skarbowej, zostały ustanowione także przez inne kraje. Dwunastomilową strefę ustanowiły: Argentyna, Kanada, Chile, Kuba, dziewięćmiłową – Norwegia i Jugosławia, a sześciomilową – Finlandia i Cejlon. Zgodnie ze wspomnianym już rozporządzeniem prezydenta z 21.10.1932 r. Polska ustanowiła trzymilowy pas przyległy służący wykonywaniu zwierzchnictwa w zakresie ochrony wybrzeży. Rozporządzenie wprowadzało też pojęcie wód przybrzeżnych, sześciomilowego polskiego obszaru celnego, obejmującego trzymilowe morze terytorialne i trzymilowy pas przyległy.²⁶

Zatem można zgodzić się z A. V. Lowe, który stwierdza, że po Konferencji haskiej wzrastająca liczba państw albo ustanawiała własne strefy przyległe, albo porzuciła sprzeciw wobec ustanawiania takich stref przez inne państwa.²⁷ W ten sposób koncepcja ta przekształciła się w powszechnie uznaną, zwyczajową normę prawa międzynarodowego.

²⁴ Sprawozdanie II Komisji Konferencji haskiej, A/C./6/L. 378, s. 17.

²⁵ Ch. Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Boston 1945, s. 789 i nast.

²⁶ D.U. z 1932 r., Nr 92, poz. 789. Dodatkowe rozszerzenie pasa przyległego do 12 mil, ale tylko w zakresie zwalczania przemytu towarów alkoholowych, wynikało z wcześniejszej od rozporządzenia prezydenta Konwencji bałtyckiej podpisanej przez Polskę 19.08.1925 r.

²⁷ A.V. Lowe, *The Development of the Concept of the Contiguous Zone*, *British Yearbook of International Law*, 1981, vol. 52, s. 109.

4. KODYFIKACJA STATUSU STREFY PRZYLEGŁEJ NA I KONFERENCJI GENEWSKIEJ W 1958 R.

Wśród zagadnień, które znalazły się w spisie tematów, jakimi miała się zająć Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ wymieniono kwestie prawa morza. Prace Komisji prowadzone od 1949 r. doprowadziły do przyjęcia projektu dotyczącego strefy przyległej. Przewidywał on ustanowienie 12-milowego pasa do celów ochrony i karania naruszania przepisów celnych, skarbowych i sanitarnych państwa nadbrzeżnego. Równocześnie projekt nie uznawał prawa do ustanawiania strefy bezpieczeństwa wychodząc z założenia, że termin „bezpieczeństwo” z uwagi na swą wyjątkową niejasność i „pojemność” otwiera drogę do nadużyć i rozbieżnych interpretacji. Komisja nie uwzględniła także prawa państwa nadbrzeżnego do ustanawiania wyłączności rybołówstwa w strefie, jak też prawa do ochrony zasobów żywych, wychodziła bowiem z założenia, że środki ochronne zastosowane w stosunkowo wąskim obszarze miałyby niewielkie znaczenie, a skoro strefa jest częścią morza otwartego, to powinny mieć do niej zastosowanie obowiązujące na nim postanowienia dotyczące ochrony zasobów żywych.²⁸

Na I Konferencji, trwającej od 24.02. do 27.04.1958 r., która skodyfikowała normy odnoszące się do strefy przyległej, wiele krajów uczestniczących podejmowało wysiłki zmierzające do poszerzenia zakresu uprawnień państw nadbrzeżnych w tym pasie, w stosunku do propozycji Komisji. Polska zgłosiła poprawkę przewidującą możliwość wykonywania przez nie uprawnień związanych z ochroną bezpieczeństwa.²⁹ Poprawka ta wprawdzie została przyjęta przez Komisję, jednak nie uzyskała wymaganej większości 2/3 głosów na posiedzeniu plenarnym i nie została przyjęta. Konferencja nie zaaprobowała także propozycji Jugosławii, Meksyku, Indii i Kanady dotyczącej prawa ustanawiania strefy do celów rybołówstwa. Przyjęto natomiast propozycję cejlońską przewidującą taką możliwość dla kontroli imigracji.³⁰

Przyjęty artykuł 24 Konwencji o morzu terytorialnym i strefie przyległej przewiduje:

„1. Państwo nadbrzeżne może w strefie morza otwartego przyległego do jego morza terytorialnego sprawować kontrolę konieczną do:

a) zapobiegania naruszeniom jego przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych na jego terytorium lub na morzu terytorialnym;

²⁸ Komentarz Komisji Prawa Międzynarodowego z 1956 r., Report of the International Law Commission Covering the Work of Its Eight Session, 23 April – 4 July 1956, UN General Assembly, Official Records, 11th Session, Supplement no. 9 A/3159.

²⁹ Dok. A/CONF.13/C. 1L. 78. Było to zgodne z polską praktyką, gdyż rozporządzenie Prezydenta z 1932 r. przewidywało prawo do zatrzymywania statku i doprowadzenie go do wskazanego portu, gdy narusza nie tylko przepisy celne, skarbowe i sanitarne, lecz także bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

³⁰ Por. R. Bierzanek, *op. cit.*, s. 261.

b) karania naruszeń powyższych przepisów, popełnionych na jego terytorium lub na morzu terytorialnym.

2. Strefa przyległa nie może sięgać dalej niż dwanaście mil od linii podstawowej, od której się mierzy szerokość morza terytorialnego.

3. Tam, gdzie brzegi dwóch państw leżą naprzeciw siebie lub sąsiadują ze sobą, żadne z obu państw nie może wytyczać swej strefy przyległej poza linię środkową, której każdy punkt jest jednakowo oddalony od najbliższych punktów linii podstawowych, od których mierzy się szerokość mórz terytorialnych tych państw, chyba że te państwa zawrą ze sobą umowę stanowiącą inaczej”.³¹

Na czym polegała istota prawna strefy przyległej według postanowień I Konferencji genewskiej? Otóż można ująć je w sześciu punktach:

1. Strefa przylegająca do morza terytorialnego pozostaje nadal częścią morza otwartego, na którym obowiązuje zasada wolności morza.

2. O ile na morzu terytorialnym państwo sprawuje suwerenność wyłączną i całkowitą, ograniczaną tylko prawem nieszkodliwego przepływu, o tyle w strefie ma ono wyraźnie określoną jurysdykcję, polegającą na sprawowaniu kontroli nad statkami w celu zapobieżenia i karania naruszeń jego przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych, przy czym uprawnienia te nie rozciągają się ani na dno i podziemie, ani na obszar powietrzny nad strefą.

3. Środki mające na celu zapobieganie naruszeniom przepisów państwa nadbrzeżnego oraz karanie ich pogwałcenia nie mogą być podejmowane, co wynika z innych postanowień prawa genewskiego, w stosunku do okrętów wojennych i statków państwowych nie używanych dla celów handlowych.

4. Strefa przyległa jest związana z morzem terytorialnym nie tylko z uwagi na posiadanie wspólnej linii podstawowej, lecz i w tym sensie, że nie może sięgać poza dwanaście mil. Szerokość morza terytorialnego określa szerokość strefy. Jeśli morze terytorialne ma maksymalną szerokość dwunastu mil, to strefa nie może być ustanowiona.³²

5. Zasady delimitacji stref przyległych między państwami leżącymi naprzeciw lub których brzegi sąsiadują, są identyczne jak w przypadku morza terytorialnego, to znaczy, że rozgraniczenie powinno być oparte na medianie (linii środkowej) lub umowie międzynarodowej.

6. O ile każde państwo posiada morze terytorialne niejako naturalnie na podstawie prawa międzynarodowego, o tyle strefa przyległa musi być ustanowiona w wyniku odpowiedniego i podanego do publicznej wiadomości aktu państwa nadbrzeżnego.

³¹ Zbiór dokumentów, 1959, nr 3, s. 389; także K. Kocot, K. Wolfke (oprac.), *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, wyd. II, Wrocław, Warszawa 1972, s. 242.

³² Z tego względu nie można uznać za zgodne z instytucją strefy przyległej roszczeń wychodzących poza 12 mil, jak w wypadku 300-milowej strefy bezpieczeństwa ustanawianej przez państwa amerykańskie, strefy identyfikacji lotniczej ustanowionej przez Stany Zjednoczone w 1950 r. czy 100-milowej strefy ochrony przed zanieczyszczeniami ustanowionej przez Kanadę w 1970 r.

5. ZMIANY W STATUCIE PRAWNYM STREFY PRZYLEGŁEJ WPROWADZONE PRZEZ KONWENCJĘ Z 1982 R. O PRAWIE MORZA

5.1. ROZSTRZYGNIĘCIE NA III KONFERENCJI PRAWA MORZA WĄTPLIWOŚCI CO DO UTRZYMANIA TEGO OBSZARU MORSKIEGO

Trwająca dziewięć lat, od 1973 do 1982 r., III Konferencja wypracowała podpisaną 10.12.1982 r. w Montego Bay Konwencję o prawie morza, będącą konstytucją mórz i oceanów. Konwencja weszła w życie w 1994 r., a w 2005 r. wiązała już 148 państw.

„Pełzanie” jurysdykcji państwowej po morzu, upowszechnianie się dwunastomilowej granicy morza terytorialnego, postawiło pod znakiem zapytania sens utrzymywania strefy przyległej o tej samej szerokości. Stąd też na sesji w Caracas w 1994 r., w Komitecie II przedstawione zostały dwa zasadnicze stanowiska. Jedno prezentowane przez mniejszość sprowadzało się do stwierdzenia, że przyjęcie z jednej strony dwunastomilowego morza terytorialnego, z drugiej zaś – koncepcji strefy ekonomicznej, czyni instytucję strefy przyległej całkowicie zbędną. Odmienny punkt widzenia formułowały Algieria, Bahrajn, Egipt, Indie, Indonezja, Irak, Pakistan i Nigeria³³ wskazując, że o ile w strefie ekonomicznej państwa posiadają prawa suwerenne w odniesieniu do zasobów, o tyle strefa przyległa daje prawo wykonywania kontroli w kwestiach celnych, skarbowych, sanitarnych i imigracyjnych. Potrzeba takiej ochrony nie tylko nie zniknie, ale może wzrosnąć w następstwie prowadzonej działalności eksploatacyjnej. Wymienione państwa wraz z Arabią Saudyjską, Hondurasem, Iranem, Jemenem, Liberią, Libią, Meksykiem, Marokiem, Omanem i Zjednoczonymi Emirataми Arabskimi przedstawiły formalną propozycję przewidującą ustanowienie wyłącznie w strefie ekonomicznej strefy przyległej, choć nie podały jej szerokości.³⁴ Wobec tak zdecydowanego stanowiska znacznej grupy krajów rozwijających się, te z nich, które początkowo zajmowały odrębne stanowisko wycofały się z niego.

Równocześnie zgłoszono propozycje rozszerzenia strefy przyległej. Indie proponowały powiększenie jej do trzydziestu mil od linii podstawowej morza terytorialnego, Honduras od sześciu do osiemnastu mil poza zewnętrzną granicę morza terytorialnego, a Bahrajn sugerował dwanaście mil na zewnątrz morza terytorialnego, czyli dwadzieścia cztery mile od linii podstawowej.³⁵

³³ Third United Nations Conference on the Law of the Sea, vol. II, s. 121 i nast.

³⁴ Dok. A/CONF.62/C.2/L78.

³⁵ Delegat Bahrajnu argumentował, że takie rozszerzenie strefy jest uzasadnione z jednej strony poszerzeniem morza terytorialnego, z drugiej zaś – postępowaniem w udoskonalaniu konstrukcji statków.

Kraje Europy Wschodniej chcąc powstrzymać tendencję do poszerzania morza terytorialnego do dwunastu mil, zgłosiły propozycję pokrywającą się z art. 24 Konwencji genewskiej, przewidującą możliwość ustanawiania strefy przyległej do dwunastu mil. W uzasadnieniu tej propozycji wskazywano, że podstawowym celem koncepcji strefy przyległej jest zapewnienie ochrony interesów państw nadbrzeżnych, które nie chcą rozszerzyć swego morza terytorialnego do maksymalnej szerokości dwunastu mil. Skoro państwo ma prawo rozszerzyć swe morze terytorialne do tej granicy, to w przypadku nieuczynienia tego powinno mieć prawo do ustanowienia strefy. Równocześnie wypowiedziały się one przeciwko ustanawianiu strefy przyległej poza dwunastomilową granicą, gdyż ich zdaniem prowadziłoby to do poważnego zakłócenia międzynarodowej komunikacji i wolności żeglugi.³⁶ Próba powstrzymania tendencji do przyjęcia strefy przyległej wychodzącej poza dwanaście mil nie przyniosła jednak rezultatów, tym bardziej, że argument o negatywnych konsekwencjach takiego rozwiązania dla wolności żeglugi był bezpodstawny.

Większość państw opowiedziała się za utrzymaniem strefy przyległej, dlatego też w przygotowanym przez przewodniczącego Komitetu II G. Pohla na sesji genewskiej w 1975 r. jednolitym tekście negocjacyjnym znalazło się odpowiednie sformułowanie.³⁷ Choć G. Pohl był przeciwny utrzymaniu strefy przyległej, ustąpił jednak wobec zdecydowanej opinii większości państw rozwijających się, opowiadających się za jej utrzymaniem. Sformułowanie to, bez większych zmian i poprawek, weszło do Konwencji z Montego Bay jako jej artykuł 33. Stanowi on:

„1. W strefie przyległej do swojego morza terytorialnego, zwanej strefą przyległą, państwo nadbrzeżne może wykonywać kontrolę konieczną do:

- a) zapobiegania naruszaniu jego ustaw i innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych na jego terytorium lub morzu terytorialnym.
- b) karania naruszeń takich ustaw i innych przepisów dokonanych na jego terytorium lub morzu terytorialnym.

2. Strefa przyległa nie może sięgać dalej niż dwadzieścia cztery mile morskie od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego.”³⁸

Zaakceptowanie takiej szerokości strefy oznacza utrzymanie takiego samego stosunku między morzem terytorialnym a strefą, jaki istniał poprzednio w prawie międzynarodowym.

³⁶ Dok. A/CONF.62/C.2L.27.

³⁷ Nie została przyjęta późniejsza, przedstawiona na siódmej sesji w 1978 r., poprawka Izraela, by w punkcie 1a art. 33 po słowach imigracja dodać „nadawanie audycji” (*broadcasting*) i tym samym przewidzieć możliwość ustanawiania strefy przyległej do celów zwalczania nielegalnych audycji spoza granicy morza terytorialnego. Szerzej R. Platzöder, *Dokumente der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen*, New York Session, 1978, Band II, s. 297.

³⁸ Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543, załącznik.

5.2. KONCEPCJA STREFY PRZYLEGŁEJ W KONWENCJI O PRAWIE MORZA Z 1982 R.

Porównanie postanowień o strefie przyległej Konwencji genewskiej i Konwencji z Montego Bay, pozwala na stwierdzenie istotnych różnic między nimi. Różnice między artykułem 24 a artykułem 33, poza drobnymi poprawkami jak użycie szerszego sformułowania „ustawy i inne przepisy” zamiast tylko „przepisy” oraz wprowadzeniem liczby mnogiej w odniesieniu do „linii podstawowych”, sprowadzają się do czterech istotnych kwestii.

Po pierwsze, Konwencja z Montego Bay ustala jako dopuszczalną, maksymalną granicę strefy wynoszącą nie dwanaście lecz dwadzieścia cztery mile licząc od linii podstawowych morza terytorialnego. Równocześnie w przeciwieństwie do I Konferencji prawa morza, która nie ustaliła szerokości morza terytorialnego, III Konferencja rozstrzygnęła istniejące spory i rozbieżności ustalając jego maksymalną szerokość na dwanaście mil.

Po drugie, w art. 33 nie ma stwierdzenia, że strefa przyległa stanowi część morza otwartego. Nie wprowadzono również żadnej innej kwalifikacji tego obszaru, gdyż teoretycznie istnieje możliwość ustanowienia przez państwo nadbrzeżne strefy ekonomicznej bądź strefy wyłącznego rybołówstwa, choć ta druga nie jest przewidziana w konwencji. Obecnie ponad 110 państw posiada wyłączną strefę ekonomiczną, a tylko 13 nie przekształciło jeszcze strefy rybołwoczej w ekonomiczną, przy czym 5 z nich posiada zarówno strefę ekonomiczną, jak i rybołwoczą.³⁹ Tak więc można przyjąć, że strefy przyległe są obecnie ustanawiane w zdecydowanej większości w wyłącznych strefach ekonomicznych.

Zachodzi jednak szczególna sytuacja przewidziana w Konwencji z Montego Bay, gdy strefa przyległa może być ustanowiona tylko na morzu otwartym. W tych szczególnych sytuacjach państwo nadbrzeżne **nie ma prawa ustanawiania wyłącznej strefy ekonomicznej**. Konwencja z 1982 r. w art. 121 pkt 3 stanowi: „Skały, które nie nadają się do zamieszkania przez ludzi lub do samodzielnej działalności gospodarczej, nie mają ani wyłącznej strefy ekonomicznej, ani szelfu kontynentalnego”.⁴⁰

Jak wynika z przytoczonego fragmentu konwencji, **nie zezwala ona** na ustanowienie strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego w przypadku skał, jednak **nic nie mówi o strefie przyległej**, można więc przyjąć, że jej ustanowienie jest zgodne z konwencją. Ponieważ państwo, do którego należy skała nie może ustanowić strefy ekonomicznej, więc strefa ustanawiana jest na morzu otwartym. Jednak fakt, czy strefa przyległa jest ustanawiana w wyłącznej strefie ekonomicznej czy też na morzu otwartym, nie ma wpływu na jej status prawny.

³⁹ Por. J. Symonides, *Konstytucja mórz i oceanów - refleksje w dziesięciolecie wejścia w życie konwencji o prawie morza*, Prawo Morskie, 2004, t. XX, s. 173.

⁴⁰ Szerzej na ten temat J. Symonides, *The legal states of islands in the new Law of the Sea*, *Revue de droit international, de sciences diplomatique et politique*, avril-juin 1987, s. 20-41.

Po trzecie, art. 33 nie zawiera punktu 3 traktującego o delimitacji stref między państwami, których brzegi leżą naprzeciwko lub sąsiadują ze sobą. Można zatem przyjąć, że powodem opuszczenia postanowienia o delimitacji było milczące przyjęcie założenia, że w praktyce sytuacje wymagające konieczności rozgraniczenia stref przyległych będą zachodziły niezmiernie rzadko bądź wcale, gdyż strefy przyległe będą ustanawiane w strefach ekonomicznych i to sięgających dalej, bo aż do dwustu, a nie dwudziestu czterech mil. Jeżeli zajdzie wspomniana wyżej konieczność, wówczas będą miały zastosowanie reguły rozgraniczenia odnoszące się do wyłącznych stref ekonomicznych, a więc poprzez umowę międzynarodową w celu osiągnięcia rozwiązania opartego o zasadę słuszności. Opuszczenie ustępu o delimitacji strefy przyległej sformułowanego w art. 24 Konwencji genewskiej, który przewidywał zastosowanie do strefy przyległej takich samych zasad rozgraniczania jak w przypadku morza terytorialnego, może dodatkowo być interpretowane jako **świadome odejście od linii środkowej** na rzecz poszukiwania rozwiązania zgodnego z zasadą słuszności.⁴¹

Analiza ustaw ustanawiających strefy przyległe wskazuje, że w większości nie zawierają one postanowień dotyczących ich delimitacji. Czasami, co ma miejsce np. w ustawie rosyjskiej z 1998 r., nie ma odniesienia do linii środkowej a tylko wskazuje się, że delimitacja strefy przyległej winna być przeprowadzona zgodnie z zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz obowiązującymi umowami międzynarodowymi.⁴²

Wreszcie czwarta istotna różnica między art. 24 i 33 polega na rozszerzeniu go w istotny sposób w Konwencji z Montego Bay w postanowieniach ogólnych części XVI, chociaż w obu artykułach zakres sprawowanej kontroli jest identyczny, mówiący o tym, iż ustanowienie strefy przyległej ma na celu zapobieganie i karanie naruszeń na terytorium i morzu terytorialnym państwa nadbrzeżnego, jego ustaw i innych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych i sanitarnych. Zawarty w części XVI art. 303 poświęcony obiektom archeologicznym i historycznym znalezionym w morzu w ustępie 2 stanowi: „W celu kontrolowania handlu takimi obiektami państwo nadbrzeżne może, stosując artykuł 33, przyjąć domniemanie, że ich usuwanie z dna morskiego bez jego zgody w strefie, której dotyczy ten artykuł, stanowi naruszenie na jego terytorium lub morzu terytorialnym ustaw i innych przepisów prawnych określonych w tym artykule”.

⁴¹ W przypadku stref przyległych skał ustanawianych na morzu otwartym, a nie w strefach ekonomicznych można jednak opowiadać się za przyjęciem reguł delimitacji odnoszących się do morza terytorialnego.

⁴² Art. 22, pkt 2 rosyjskiej ustawy z 1998 r., National Legislation – DOALOS/OLA – United Nations, s. 11.

Tak więc konwencja daje państwu prawo do sprawowania jurysdykcji w odniesieniu do podwodnego dziedzictwa kulturalnego.⁴³ Przyjęta 2.11.2001 r. przez Konferencję Generalną Konwencja UNESCO w sprawie ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego potwierdza zgodnie z art. 303 konwencji z 1982 r. prawo państwa nadbrzeżnego do ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego w jego strefie przyległej.⁴⁴

Porównanie koncepcji strefy przyległej zawartej w Konwencji genewskiej i Konwencji z Montego Bay pozwala stwierdzić, że obowiązujące rozwiązanie poszerza zakres uprawnień państwa nadbrzeżnego. Obecnie strefa ta jest nie tylko szersza, mogąca sięgać dwudziestu czterech mil, ale daje również państwu nadbrzeżnemu prawo do wykonywania jurysdykcji zarówno na powierzchni wód jak i w stosunku do dna morskiego – w odniesieniu do podwodnego dziedzictwa kulturowego. W konsekwencji poszerza także zakres prawa do pościgu w przypadku prób przejmowania bez zgody państwa nadbrzeżnego podwodnego dziedzictwa kulturowego.

Należy również odnotować, że między dawną a obecną strefą przyległą istnieje dość istotna różnica w motywach jej ustanawiania. W prawie genewskim strefa była niejako pochodną rozbieżności dotyczących maksymalnej szerokości morza terytorialnego. Tendencja do rozszerzającej interpretacji, jeśli chodzi o zakres praw państwa nadbrzeżnego, była o tyle uzasadniona, że państwo mogło przekształcić strefę przyległą w morze terytorialne. W konwencji z 1982 r., przy ustalonej dwunastomilowej szerokości morza terytorialnego, tej możliwości już nie ma. Próby tworzenia strefy w innych celach niż przewidziane w konwencjach i o szerokości większej niż dwadzieścia cztery mile należy uznać za naruszenie norm konwencyjnych i prawa zwyczajowego. Zgodnie z postanowieniami Konwencji z Montego Bay, naruszenia takiego dopuszczają się nie tylko strony konwencji, lecz również

⁴³ Bogactwa znajdujące się na dnie są ogromne. Wystarczy odnotować, że amerykański łowca skarbów odkrył w 1985 r. wrak hiszpańskiego statku z 1622 r., którego ładunek wyceniono na 400 milionów dolarów. W 1986 r. na aukcji w Londynie sprzedano porcelanę i złoto z holenderskiego wraku z 1752 r. za 16 milionów dolarów. W 1999 r. na Morzu Chińskim znaleziono statek tak duży, że został nazwany chińskim Titanikiem, jego ładunek składał się z 30 tysięcy wyrobów porcelanowych. Międzynarodowa ochrona podwodnego dziedzictwa kulturowego stała się koniecznością. Postęp w badaniach podwodnych powoduje, że podwodne dziedzictwo znajduje się w ogromnym niebezpieczeństwie. Morskie stanowiska archeologiczne są plądrowane, a nielegalne pozyskiwanie prowadzi często do nieodwracalnego zniszczenia dóbr kulturalnych. Już w 1974 r. stwierdzono, że wszystkie zatopione statki u wybrzeży tureckich zostały ograbione. Co najmniej sześć międzynarodowych kompanii poszukujących skarbów prowadziło operacje tylko u wybrzeży portugalskich. Ogromne rzesze poszukiwaczy plądrują Morze Śródziemne, wody u wybrzeży Karaibów czy Filipin. E. Barrowman, *The Recovery of Shipwrecks in International Waters: a Multilateral Solution*, Michigan Yearbook of International Legal Studies, 1987, 8, s. 231 i in.; J.P. Beurier, *Pour un droit international de l'archeologie sous-marine*, Revue générale de droit international public, 1989, s. 45 i in.; T. Treves, *Stato costiero e archeologia marina*, Rivista di diritto internazionale, 1993, s. 698 i in.; S. Dromgoole (ed.), *Legal Protection of the Underwater Cultural Heritage: National and International Perspectives*, The Hague, 1999.

⁴⁴ Por. J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona podwodnego dziedzictwa kulturowego*. Stosunki Międzynarodowe. International Relations, 2003, Nr 1-2 (t. 27), s. 51-62.

i państwa, które (jak Stany Zjednoczone) jeszcze jej nie ratyfikowały. Jedyne go przypadku ustanowienia strefy przyległej dostarczyły Chiny ustanawiając w 1992 r. strefę nie tylko dla celów zapobiegania i karania naruszeń ustaw i przepisów celnych, fiskalnych i sanitarnych, lecz również dla celów bezpieczeństwa.⁴⁵

6. ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA USTANOWIENIEM PRZEZ POLSKĘ STREFY PRZYLEGŁEJ

Jak wynika z przedstawionych wywodów, strefa przyległa stanowi uznaną instytucję międzynarodowego prawa morza. Jej obecny status prawny jest szczegółowo uregulowany w Konwencji prawa morza z 1982 r. i potwierdzony przez będącą zgodną z nią powszechną praktykę międzynarodową. O ile przed wejściem w życie konwencji zdarzały się przed 1994 r. sporadyczne przypadki poszerzającego interpretowania zakresu praw państwa nadbrzeżnego w strefie, o tyle od momentu uzyskania przez nią obowiązującego charakteru, wszystkie ustanowione strefy są z nią całkowicie zgodne.

Pod koniec XX w. strefy przyległe stały się instrumentem walki z patologiami międzynarodowymi, takimi jak nielegalna imigracja, handel narkotykami czy ludźmi. Pozwalają także przeciwstawić się groźbie plądrowania podwodnego dziedzictwa kulturowego i przejmowania bez pozwolenia państwa dóbr posiadających wartość archeologiczną i historyczną, znajdujących się w pobliżu wybrzeży, ale poza granicami morza terytorialnego. Chociaż Morze Bałtyckie nie jest tak bogate w podwodne dziedzictwo jak np. Morze Śródziemne, jednak z pewnością i w polskich wodach przybrzeżnych znajdują się zatopione wraki i dobra kulturalne zasługujące na ochronę.

Można zauważyć, że państwo ustanawiające strefy może poprzez swoje ustawodawstwo umacniać ochronę granicy i swego terytorium zgodnie ze zmieniającymi się wymogami i zagrożeniami. W okresie międzywojennym strefa służyła w znacznej mierze do zwalczania przemytu alkoholu, dziś jego miejsce zajął handel narkotykami, a problem zapobiegania nielegalnej imigracji przybrał nieznane wcześniej rozmiary. Jeszcze w 1999 r. proklamacja prezydenta Stanów Zjednoczonych ustanawiająca strefę przyległą, wymieniając korzyści związane z jej ustanowieniem nic nie mówiła o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu, podczas gdy po 11 września 2001 r. z pewnością stało

⁴⁵ Art. 13 ustawy z 25.02.1992 r., "The People's Republic of China has the authority to exercise powers within its contiguous zone for the purpose of presenting or punishing infringement of its security, customs, fiscal, sanitary laws any regulations or entry - exit control within its land territory, internal waters or territorial sea". Artykuł ten nie wymienia ustaw i przepisów imigracyjnych z czego można wnosić, że nie jest to istotny problem dla ChRL.

się to pierwszoplanowym zadaniem.⁴⁶ Fakt ten stanowi istotny argument przemawiający za ustanowieniem strefy, tym bardziej, że liczba ataków terrorystycznych nie maleje lecz wzrasta. Jak dotąd nie było aktów międzynarodowego terroryzmu w Polsce, co nie oznacza, że można to niebezpieczeństwo lekceważyć. Stąd też Norwegia nie będąca również celem ataków terrorystycznych ustanawiając strefę przyległą z dniem 1.01.2004 r., podkreśliła, że umożliwi to zapewnienie przestrzegania jej ustawodawstwa w pewnych dziedzinach i stworzy lepsze możliwości zwalczania nowych wyzwań i zagrożeń związanych z nielegalnym przewozem ludzi, **terroryzmem**, handlem narkotykami i rabunkiem znalezisk archeologicznych.⁴⁷

Nowym zagrożeniem związanym z międzynarodowym terroryzmem jest niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia oraz perspektywa uzyskania do niej dostępu przez organizacje terrorystyczne i zorganizowaną przestępczość. Z ważną inicjatywą mającą zapobiec proliferacji (*Proliferation Security Initiative*) wystąpił prezydent G. Bush 31.05.2003 r. w Krakowie.⁴⁸ Celem jej jest m. in. wypracowanie porozumień umożliwiających przeprowadzenie inspekcji samolotów i statków przewożących podejrzane ładunki i przechwytywanie broni masowego rażenia oraz środków ich przenoszenia. Polska jest jednym z 11 państw⁴⁹ uczestniczących w realizacji tej inicjatywy. Ponieważ zgodnie z obowiązującą zasadą wolności żeglugi nie istnieje na morzu otwartym i w strefach ekonomicznych prawo wizyty i rewizji w stosunku do statków innych bander podejrzanych o przewożenie zakazanych broni, przeto na spotkaniach grupy, szukając legalnych możliwości⁵⁰ zatrzymywania i inspekcji statków podejrzanych o działania sprzeczne z zakazem rozpowszechniania broni masowego rażenia wskazywano, że możliwość taką stwarza ustanowienie stref przyległych. Większość państw (sześć) uczestniczących w tej inicjatywie posiada już taką strefę, dlatego zwrócono uwagę pozostałym państwom na taką możliwość. Można zatem przyjąć, że ustanowienie polskiej strefy przyległej będzie istotnym dowodem zaangażowania naszego kraju w realizację inicjatywy antyproliferacyjnej.

Państwo nadbrzeżne ustanawiając strefę przyległą, uzyskuje również prawo do rozpoczynania w niej pościgu. Zgodnie z art. 111 Konwencji z Montego Bay, można wszcząć pościg za obcym statkiem, jeżeli istnieją dostateczne

⁴⁶ Warto zauważyć, że w publikowanych amerykańskich informacjach o strefie wskazywano, że służyć ona będzie inspekcji statków podejrzanych o handel narkotykami, przewóz nielegalnych imigrantów, zanieczyszczanie oceanu lub plądrowanie wraków. Por. Boattalk News, December 28, 1999.

⁴⁷ Utenriksdepartementet, Ministry of Foreign Affairs, Press release, No 9/03, 17.01.2003 i Press release No 212/03, 30.12.2003.

⁴⁸ Por. R. Chesney, *The Proliferation Security Initiative WMD. Interdiction on the High Seas*, <http://www.nationalstrategy.com/Fall/202003/Chesney.htm>.

⁴⁹ Poza Stanami Zjednoczonymi i Polską uczestniczą w niej także: Australia, Francja, Hiszpania, Holandia, Japonia, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy.

⁵⁰ Możliwość tę szerzej omawia w ekspertyzie przygotowanej dla MSZ J. Symonides, *Kilka uwag dotyczących aspektów prawnych i politycznych inicjatywy prezydenta G. Busha z 31.05. br. - Proliferation Security Initiative (PSI)*.

podstawy by podejrzewać, że naruszył on ustawy i przepisy prawa państwa nadbrzeżnego. Pościg może się rozpocząć, gdy obcy statek lub jedna z jego łodzi znajduje się na wodach wewnętrznych, na wodach archipelagowych, morzu terytorialnym lub **w strefie przyległej** państwa ścigającego i może być wykonywany poza morzem terytorialnym lub strefą przyległą pod warunkiem, że nie został przerwany. Statek wydający rozkaz zatrzymania się płynącemu przez morze terytorialne lub strefę przyległą obcemu statkowi, nie musi się tam znajdować. W wypadku rozpoczynania pościgu w strefie przyległej, można go podjąć tylko w związku **z naruszeniem praw, dla których ochrony została ustanowiona ta strefa**. Prawo pościgu ustaje z chwilą wejścia ściganego statku na morze terytorialne własnego lub innego państwa.

Pościg można rozpocząć także w wyłącznej strefie ekonomicznej, ale tylko w przypadku naruszeń ustaw i przepisów mających zastosowanie do strefy ekonomicznej. Tak więc ustanowienie strefy przyległej **poszerza** możliwości rozpoczynania pościgu na sytuacje naruszeń przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych, sanitarnych i dotyczących ochrony podwodnego dziedzictwa. Czy możliwości rozpoczynania pościgu w strefie przyległej mają praktyczne znaczenie? Na pytanie to można udzielić odpowiedzi pozytywnej. W sytuacji Morza Bałtyckiego, statek niewielkiego akwenu morskiego naruszający przepisy polskie ma spore szanse „schronienia się” na morzu terytorialnym innych państw. Z pewnością możliwości ucieczki ulegają zmniejszeniu, gdy ścigający statek może rozpocząć pościg nie przed końcem dwunastej a dwudziestej czwartej mili morskiej.

Czy ustanowienie strefy przyległej RP zwiększy wydatnie obciążenie finansowe państwa?⁵¹ Z postanowień konwencji nie wynika jakkolwiek obowiązek podejmowania szczególnych działań czy „inwestycji” w strefę, podczas gdy korzyści związane ze zwiększeniem skuteczności ochrony granicy morskiej w sytuacji zmieniających się zagrożeń są oczywiste. *Last but not least* można dodać, że ustanowienie strefy przyległej będzie zgodne z polską tradycją posiadania takiej strefy, utworzonej już w latach trzydziestych ubiegłego stulecia.

7. NA DRODZE DO USTANOWIENIA STREFY PRZYLEGŁEJ

Stanowisko Doradczego Komitetu Prawnego oraz Komisji Prawa Morskiego PAN, poparte przez Departament Prawno-Traktatowy MSZ, zyskało aprobatę Ministerstwa Infrastruktury. W konsekwencji Departament Administracji Morskiej i Śródlądowej przygotował wstępny projekt nowelizacji ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 1991 r.

⁵¹ W ocenie skutków nowelizacji ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej RP z 1991 r. Ministerstwo Infrastruktury stwierdziło jednoznacznie, że proponowana regulacja nie spowoduje obciążeń finansowych.

Projekt został poddany konsultacji międzyresortowej. Zasięgnięto także opinii izb i urzędów morskich, organizacji pracodawców, związków zawodowych oraz specjalistów.

Wstępna wersja projektu była przedmiotem dyskusji w MSZ, w której obok autorów projektu z Ministerstwa Infrastruktury uczestniczyli także zaproszeni specjaliści.⁵² Proponowany tekst, co należy pozytywnie odnotować, był generalnie zgodny z art. 33 Konwencji z Montego Bay i przewidywał ustanowienie strefy przyległej RP dla zapobiegania naruszeniom polskich ustaw oraz przepisów celnych, imigracyjnych, skarbowych i sanitarnych, ściganiu tych naruszeń i karaniu ich sprawców. Po wprowadzeniu poprawek, głównie redakcyjnych, kolejna wersja została przesłana przez A. Kowalewskiego – zastępcę dyrektora Departamentu Administracji Morskiej i Śródlądowej, Komisji Prawa Morskiego PAN w Gdańsku w celu jej zaopiniowania.⁵³

W stosunku do obecnej propozycji można sformułować kilka drobnych uwag. Otóż pierwsza wersja mówiła, że strefa stanowi obszar dwudziestu czterech mil od linii podstawowej, natomiast druga mówi o obszarze dwunastu mil morskich od granicy zewnętrznej morza terytorialnego. Przegląd ustawodawstwa państw, które ustanowiły strefę przyległą pozwala jednoznacznie stwierdzić, że wszystkie z nich mówią (tak jak to przewiduje konwencja z 1982 r.), że strefa przyległa ustanowiona jest, bądź nie może dalej sięgać niż dwadzieścia cztery mile morskie od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego.

Polski projekt zmienia nieco w stosunku do artykułu 33 kolejność specyfikacji ustaw i przepisów prawnych. Mówi bowiem o ustawach i przepisach celnych, imigracyjnych, skarbowych lub sanitarnych, przesuując z trzeciego na drugie miejsce ustawy i przepisy imigracyjne, w przeciwieństwie do ustaw innych państw zachowujących za reguły kolejność wyliczenia taką jak w konwencji. Oczywiście z punktu widzenia prawnego miejsce w enumeracji nie ma istotnego znaczenia poza podkreśleniem, jakie zagrożenia mają dla zainteresowanego państwa szczególne znaczenie. W kontekście walki z terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia czy handlu narkotykami można dowodzić, że szeroko rozumiane przepisy sanitarne czy celne mogą być nawet ważniejsze niż przepisy imigracyjne. Stosunkowo najmniej istotne są ustawy skarbowe, które można wymienić na końcu. Dla uniknięcia tego rodzaju teoretycznych i nieistotnych sporów należałoby zachować sztywność i wyliczenie zgodne z art. 33.

Istotniejszą kwestią jest jednak, czy ustanowiona przez Polskę strefa przyległa ma ograniczyć się tylko do zapobiegania i karania naruszeń ustaw celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych, czy też z uwagi na zmieniające się i powstające nowe zagrożenia nie powinna poszerzyć i objąć

⁵² Do pisma zastępcy dyrektora DPT A. Misztala z 14.10.2004 r., zapraszającego na spotkanie w początkach listopada 2004 r., był załączony wstępny projekt nowelizacji.

⁵³ Pismo A. Kowalewskiego do Komisji Prawa Morskiego PAN w Gdańsku z 9.11. 2004 r.

ochroną innych interesów państwa. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, można postawić pytanie o celowość ustanowienia strefy chroniącej bezpieczeństwo państwa, co uczyniła w swej ustawie ChRL. Należy jednak zgodzić się z tezą, że ustanowienie strefy bezpieczeństwa jest naruszeniem obowiązujących obecnie norm międzynarodowego prawa morza i działaniem na rzecz stopniowego przekształcania strefy przyległej w morze terytorialne, z uwagi na ograniczanie obowiązującej w niej wolności żeglugi i przelotu. O ile nie można zalecać ustanowienia strefy przyległej dla ochrony szeroko rozumianego bezpieczeństwa RP, co byłoby sprzeczne także z interesami naszych sojuszników i partnerów w NATO i UE⁵⁴, o tyle można postulować wzięcie pod uwagę możliwości przewidzianych w art. 303 Konwencji z Montego Bay, mających na celu ochronę podwodnego dziedzictwa kulturowego. Zatem wśród ustaw i przepisów, które powinny być respektowane w strefie, należy wymienić także te dotyczące **ochrony podwodnego dziedzictwa kulturowego**.⁵⁵

Ponieważ polska strefa przyległa będzie ustanawiana wyłącznie w strefie ekonomicznej, przeto nie powstają jakiegokolwiek problemy delimitacji z państwami leżącymi naprzeciw czy sąsiadującymi. Granice wyłącznej strefy ekonomicznej są już ustalone, a strefa przyległa nie wykracza poza strefę ekonomiczną. Ustawy dotyczące strefy przyległej innych państw z reguły pomijają kwestię delimitacji (tak jak to czyni konwencja z 1982 r.), bądź wskazują, że do jej delimitacji stosują się zasady **odnoszące się do delimitacji strefy ekonomicznej** a nie do morza terytorialnego.

Czy polska strefa ekonomiczna powinna być, jak to proponuje projekt Ministerstwa Infrastruktury, nazywana morską strefą przyległą? Wątpliwości budzi fakt, że strefa ta nie jest określana jako morska ani w Konwencji genewskiej ani też w Konwencji z Montego Bay. Ustawy innych państw mówią z reguły tylko o strefie przyległej. Z drugiej jednak strony można zauważyć, że w obu tych konwencjach wody wewnętrzne nie są także określane jako morskie; ustawa z 1991 r. mówi jedynie o **morskich wodach wewnętrznych**. Należy również odnotować, że w prawie międzynarodowym istnieją różne strefy: zdemilitaryzowane, zneutralizowane, bezatomowe, bezpieczeństwa, buforowe czy powietrznej identyfikacji, dlatego autorzy, w celu rozróżnienia stref przyległych w międzynarodowym prawie morza od innych stref używają terminu „morskie strefy przyległe”.⁵⁶ Dodajmy, że rozporządzenie Prezydenta RP z 1932 r. mówiło o morskim pasie przyległym.

⁵⁴ Proklamacja prezydenta USA z 2.09.1999 r. dotycząca strefy przyległej wyraźnie wskazuje, że w strefie tej statki i samoloty wszystkich państw korzystają z wolności żeglugi i przelotu, wolności układania kabli i rurociągów oraz innych związanych z nimi międzynarodowo uregulowanych sposobów korzystania z mórz.

⁵⁵ Proklamacja amerykańska stwierdza, że jej ustanowienie jest istotnym krokiem do zapobieżenia usuwania z dna (przejmowania) dziedzictwa kulturowego znajdującego się w 24-milowej strefie.

⁵⁶ Por. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, wyd. VI, Warszawa 2001, s.136-138; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. VIII, Warszawa 2004, s. 225; L. Gelberg, *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s.172; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. VII, Warszawa 2000, s. 224.

Jak słusznie podkreśla M.H. Koziński, nowelizacja ustawy o obszarach morskich i ustanowieniu strefy przyległej musi pociągnąć za sobą także określenie zadań i uprawnień dowódców jednostek pływających Straży Granicznej w tej strefie. W przeciwnym wypadku praktyczna realizacja uprawnień i ochrona granicy nie będzie realizowana. Należy zatem wprowadzić niezbędne zmiany do ustawy o Straży Granicznej z 12.10.1990 r. i dodać także postanowienia o prawie rozpoczynania pościgu w strefie przyległej w przypadku naruszeń ustaw i przepisów RP, dla ochrony których została ona ustanowiona.⁵⁷

8. UWAGI KOŃCOWE

W konkluzji należy stwierdzić, że ustanowienie polskiej strefy przyległej jest bliskie realizacji. Uzyskało ono poparcie ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a propozycja nowelizacji ustawy o obszarach morskich z 1991 r. przygotowana przez Ministerstwo Infrastruktury ma ogólną aprobatę konsultowanych instytucji i specjalistów. Oczywiście zostanie ona poddana procedurze legislacyjnej pozwalającej na rozpatrzenie zgłoszonych propozycji poprawek i ich ewentualne uwzględnienie. Należy wyrazić nadzieję, że z uwagi na swą zgodność z interesem narodowym oraz „ponadpartyjny” charakter, zostanie ona stosunkowo szybko przyjęta przez rząd i Sejm RP.

THE LEGAL STATUS OF THE CONTIGUOUS ZONE IN INTERNATIONAL MARITIME LAW. THE USEFULNESS OF ITS ESTABLISHMENT BY POLAND (Summary)

In 2005 contiguous zones have been established by more than seventy states. Poland since 1932 has had three mile of the territorial sea and three mile of a contiguous zone which disappeared in 1978 when twelve mile territorial sea was proclaimed. First claims by coastal States to control rights in zones contiguous to their territorial seas, can be already found in XVIII century. In the first half of XX century the contiguous zone became a customary norm. In 1958 the I Geneva Convention determined its status providing that the coastal

⁵⁷ Pismo prof. M.H. Kozińskiego do A. Przybylskiego z Wydziału Prawa Morskiego Departamentu Administracji Morskiej i Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury z 20.11.2004 r. przedstawiające w imieniu Komisji Prawa Morskiego PAN w Gdańsku uwagi dotyczące projektu nowelizacji ustawy o obszarach morskich RP, s. 3.

State in twelve mile zone of the high seas contiguous to its territorial seas may exercise the control necessary to prevent and punish infringement of customs, fiscal, immigration or sanitary regulations. The Convention on the Law of the Sea of 1982 in articles 33 and 303 has changed the concept of the contiguous zone recognizing that it can be extended to twenty four miles and giving the coastal State in addition to rights recognized in the Geneva Convention the right to protect the underwater cultural heritage. Polish specialists have argued on several occasions for the establishment of a contiguous zone. This idea has been recently supported by the Advisory Legal Committee by the Ministry of Foreign Affairs and the Commission of Maritime Law of the Polish Academy of Sciences. Several arguments may be presented in favour of the establishment of Polish contiguous zone. It can better protect Polish interests, gives additional rights which do not exist in the exclusive economic zone, enables better safeguarding of frontiers against terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, smuggling of migrants, drug trafficking and give the right to the protection of underwater archaeological finds. The Ministry of Infrastructure recognizing the importance of these arguments, has already undertaken first steps aimed at the change of Polish Bill of 1991 and establishment of the contiguous zone.