

DOROTA PYĆ*

BEZPIECZEŃSTWO JAKO FUNKCJA MORSKIEGO PRAWA PUBLICZNEGO

Abstrakt

Znaczenie i zakres pojęcia bezpieczeństwa *in extenso*, jak również jego szczególnego rodzaju, czyli bezpieczeństwa morskiego, stanowi przedmiot wielu rozważań i dyskusji. Bezpieczeństwo najczęściej rozumiane jest jako jedna z podstawowych funkcji państwa implikująca przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom. W ujęciu aksjologicznym, jako stan wolny od zagrożenia, bezpieczeństwo morskie jest wartością, a w ujęciu funkcjonalnym, jako stan pożądany wyraża się w funkcji ochronnej prawa. Prawo musi być tak skonstruowane, aby tę funkcję stale urzeczywistniać. Osiąganie bezpieczeństwa morskiego można zatem postrzegać jako zdolność prawa i instytucji przykładowo do: ochrony statku przed utratą, ochrony zdrowia i życia osób zatrudnionych na statku morskim, oraz ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo morskie, publiczne prawo morskie, państwo bandery, system zarządzania bezpieczeństwem.

WPROWADZENIE

W III w n.e. Ulpian pisał: „prawem publicznym jest to, które dotyczy ustroju prawa rzymskiego, prywatnym zaś to, które dotyczy korzyści jednostek”. Europejscy prawnicy lubią się do „ulpianowskiej dychotomii” odwoływać i posiłkować się nią w swojej pracy, tak naukowej, jak i w praktyce. Analizując niektóre podejścia można zaobserwować, że w doktrynie panuje przekonanie, chociaż nie jest ono powszechne, że prawo publiczne powstało później niż prawo prywatne – a zatem

* Dr hab. Dorota Pyć prof. UG, Kierownik Katedry Prawa Morskiego WPiA UG.

jest nieco młodsze, a ponadto, że łatwiej je modyfikować politycznie, co więcej jest podatne na zmiany, a tym samym mniej stabilne. Nie dość tego, można spotkać się również z opinią, że przedstawiciele prawa publicznego nie zawsze są uważni za klasycznych prawników, a nawet, że do tego wcale nie aspirują. Natomiast prawa prywatnemu zarzuca się czasami rutynę.¹

Przenosząc te spostrzeżenia na grunt prawa morskiego można odnieść wrażenie, że podział na prawo publiczne i prywatne, aczkolwiek porządkujący stosunki prawne, od dłuższego już czasu traci transparentność i po prostu nie jest tak przejrzysty jak niegdyś. Nasuwają się oczywiście pytania. Czy tak jest w istocie? I czy podział na publiczne prawo morskie i prywatne prawo morskie pozwala na bardziej elastyczne, ale i prawdziwe oceny funkcji morskiego prawa administracyjnego, zogniskowanego na bezpieczeństwie morskim.

Próbując odpowiedzieć na tak postawione pytania należy przyjąć założenie, że podział na prawo publiczne i prywatne, pomimo trwającej od wielu dziesięcioleci dyskusji, m.in. nad kryteriami jego rozgraniczenia, ma duże znaczenie również dzisiaj. Dlaczego? Po prostu pozwala wyraźnie podkreślić różnice w roli jaką pełni prawo publiczne (organizujące relacje państwa ze społeczeństwem) i prawo prywatne (organizujące wzajemne relacje między ludźmi i ich organizacjami)².

Nie ma większych wątpliwości, że polskie prawo morskie jest ugruntowane historycznie, współdzielone gałęziowo oraz uzasadnione praktyką i prawem międzynarodowym, a także swoim obecnym, dynamicznym rozwojem, w szczególności w odniesieniu do bezpieczeństwa żegluga morskiej (składającego się na pojęcie bezpieczeństwa morskiego) i zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska przez statki (czyli działań wchodzących do zakresu ochrony morza). Prawo morskie zawiera oprócz regulacji prywatnoprawnych także publicznoprawne. W doktrynie wskazuje się, że: „ściśle związki zachodzące między publicznoprawną i prywatnoprawną regulacją stosunków związanych z żeglugą morską spowodowały, że w literaturze prawa morskiego zagadnienia te były i są ujmowane łącznie, a prawo morskie traktowane było jako złożona dziedzina prawa”³.

1. ZNACZENIE I ZAKRES BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

Bezpieczeństwo morskie (*maritime safety*) jest pozbawionym definicji prawnej, powszechnie używanym terminem, ściśle związanym z uprawianiem przez statki żegluga morskiej. Na pojęcie bezpieczeństwa morskiego składają się: bez-

¹ M. Lemonnier, *Prawo publiczne a prawo prywatne. Uwagi prawnoporównawcze na podstawie prawa francuskiego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. C, 2016, s. 67–77.

² *Ibidem*.

³ J. Łopuski, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce morskiej*, 1997, s. 75–76.

pieczeństwo życia na morzu, bezpieczeństwo mienia i bezpieczeństwo środowiska (w tym środowiska morskiego). W szeroko rozumianym pojęciu bezpieczeństwa morskiego mieści się również ochrona żeglugi morskiej i portów morskich, określana też jako bezpieczeństwo na morzu (*maritime security*), czyli zespół środków prewencyjnych skierowanych na ochronę statku przed aktami bezprawnymi (w tym piractwem morskim, terroryzmem). W teorii, bezpieczeństwo morskie często sprowadza się do założenia, że dzięki przestrzeganiu standardów i procedur (zawartych na przykład w konwencji SOLAS⁴, czy też MARPOL⁵) oraz zalecanych metod postępowania (przewidzianych na przykład w kodeksach IMO⁶) statek morski, wszystkie przebywające na nim osoby (załoga, inne osoby zatrudnione na statku, pasażerowie), a także ładunek i środowisko są (lub będą) „wolne od zagrożenia”. Założenie to opiera się na zasadzie prewencji. Osiągnięciu celu prewencyjnego (zapewnieniu stanu bezpieczeństwa morskiego) służą obligatoryjne i fakultatywne środki prewencyjne (np. zalecenia bezpieczeństwa, środki zaradcze).

Z praktyki wynika, że bezpieczeństwo morskie nie jest czymś statycznym. Zapewnienie bezpieczeństwa morskiego (tzn. utrzymanie swoistej „trwałości” tego stanu) jest zasadniczo procesem ciągłym. Angażuje on wiele podmiotów. Pomimo tego, że mogą mieć one różne cele (np. gospodarcze, zawodowe), to żeby je osiągnąć muszą współpracować w taki sposób, aby ryzyko wystąpienia szkody na osobie, zniszczenia środowiska lub mienia (np. statku, ładunku) ograniczyć do akceptowalnego poziomu (*acceptable level*)⁷.

W międzynarodowym systemie prawnym bezpieczeństwa morskiego istotną rolę odgrywają konwencyjne standardy bezpieczeństwa. Aksjologia kultury bezpieczeństwa (ang. *safety culture*) promowana przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na przestrzeganie standardów zawartych w kodeksach: ISM i ISPS. Pierwszy z nich, Międzynarodowy kodeks zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczeniu (*The International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention*) został przyjęty przez IMO w 1993 r.⁸. Wszedł w życie z rozdziałem IX SOLAS (*Management for the Safe Operation of Ships*) w 1998 r. i 2002 r. (w zależności od typów statków). Wprowadza międzynarodowe standardy bezpiecznego zarządzania eksploatacją statków oraz zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska i ma na celu: zapewnienie bezpieczeństwa morskiego,

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 869; Dz.U. z 2017 r. poz. 142.

⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 761.

⁶ www.imo.org

⁷ D. Pyć, *Odpowiedzialność za bezpieczeństwo statków i środowiska zgodnie z wymaganiami kodeksu zarządzania bezpieczeństwem (Kodeksu ISM)*, Gdańskie Studia Prawnicze, Gdańsk 2013, s. 181–196.

⁸ Res. A.741(18).

ochronę ludzkiego życia i zapobieganie szkodom w środowisku (w szczególności środowisku morskim i mieniu). Podstawę jego skuteczności stanowi: zgodność postępowania podmiotów, do których jest skierowany z obowiązującymi normami i regulacjami odnoszącymi się do bezpiecznej eksploatacji statków i ochrony środowiska⁹ oraz efektywna implementacja i zapewnienie wykonania prawa przez administrację państwa bandery. Instrumentem wprowadzonym Kodeksem ISM jest System Zarządzania Bezpieczeństwem (*Safety Management System – SMS*), który ma na celu ciągłą poprawę zdolności zarządzania bezpieczną eksploatacją statku przez personel zatrudniony w żegludze morskiej¹⁰. Międzynarodowy kodeks ochrony statku i obiektu portowego (*International Ship and Port Facility Security – ISPS Code*) wprowadza wymagania skierowane do: statków pasażerskich; statków towarowych o pojemności brutto (GT) co najmniej 500 jednostek; jednostek szybkich (*High Speed Craft – HSC*) oraz ruchomych platform wiertniczych (*Mobile Offshore Drilling Units – MODU*). Podmiotami zobowiązanymi do wprowadzania wymogów Kodeksu ISPS do praktyki są: administracja państwowa, armatorzy oraz porty międzynarodowe. Celem Kodeksu ISPS jest przeprowadzanie szkoleń, alarmów próbnych i ćwiczeń dla zapoznania się

⁹ Res.A.741(18) International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management (ISM) Code), [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.741\(18\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.741(18).pdf); Res.A.792(19) Safety culture in and around passenger ships, [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.792\(19\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.792(19).pdf). Res.MSC.104(73) Adoption of Amendments to the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (ISM) Code, [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC.104\(73\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC.104(73).pdf); Res.MSC.179(79) Amendments to the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management (ISM) Code), [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC.179\(79\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC.179(79).pdf); Res.MSC.195(80) Amendments to the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management (ISM) Code), [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC.195\(80\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC.195(80).pdf); Res.MSC.273(85) Adoption of Amendments to the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management (ISM) Code), [http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Documents/273\(85\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/SafetyManagement/Documents/273(85).pdf); Res.MSC.353(92) Amendments to the International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (International Safety Management (ISM) Code), [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-\(MSC\)/Documents/MSC.353\(92\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Maritime-Safety-Committee-(MSC)/Documents/MSC.353(92).pdf); Res.A.788(19) Guidelines on Implementation of International Safety Management (ISM) Code by Administration, <https://law.resource.org/pub/us/cfr/ibr/006/un.imo.a.788.1995.pdf>; Res.A.1118(30) Revised Guidelines on Implementation of International Safety Management (ISM) Code by Administration, <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.1118%2830%29.pdf> (dostęp: 22.11.2019).

¹⁰ Zob. szerzej: H. A. Oltedal, M. Lützhöft, *Managing Maritime Safety*, Routledge 2018.

z wymaganiami planów i procedur ochrony. Plan ochrony statku (*ship security plan*) jest opracowany dla zapewnienia stosowania na statku środków przewidzianych dla ochrony znajdujących się na nim osób, ładunku, środków transportu ładunków, zapasów i samego statku przed ryzykiem niepożądanych zdarzeń. W celu koordynacji działań w zakresie ochrony podejmowanej z lądu i morza wyznacza się oficerów ochrony. Armator wyznacza oficera ochrony armatora CSO (*Company Security Officer*) i oficera ochrony statku SSO (*Ship Security Officer*) dla każdego swojego statku. Port wyznacza oficera ochrony obiektu portowego PFSO (*Port Facility Security Officer*). Zgodnie z Kodeksem ISPS kapitan statku ponosi odpowiedzialność za podjęte decyzje w zakresie bezpieczeństwa i ochrony statku. Kodeks ISPS tak, jak Kodeks ISM, wymaga posiadania przez statek odpowiednich dokumentów. Wykonywanie Kodeksu ISPS implikuje współpracę wszystkich zaangażowanych podmiotów, korzystających ze statku i obiektu portowego, także z władzami państwa odpowiedzialnymi za ochronę.

Obowiązujący kodeks morski¹¹ (k.m.) w stosunkowo wąskim zakresie odnosi się do bezpieczeństwa morskiego. W zakresie nieuregulowanym przepisami k.m. sprawy bezpieczeństwa morskiego regulują m.in. przepisy ustawy o bezpieczeństwie morskim (u.b.m.)¹². Ustawa ta uregulowała wiele kwestii bezpieczeństwa morskiego, m.in. w zakresie: budowy statku, jego urządzeń stałych i wyposażenia, kwalifikacji i składu załogi, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej oraz ratowania życia na morzu. Przepisy u.b.m. wprowadzają do polskiego prawa międzynarodowe instytucje prawne (np. z SOLAS) oraz unijne (Pakiet Morski – ERIKA III)¹³. Sprawy bezpieczeństwa żeglugi morskiej należą do organów administracji morskiej (art. 42 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)¹⁴. Sprawy związane z ochroną statków morskich i obiektów portowych uregulowano w ustawie z 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich¹⁵.

2. SYSTEM ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM

Lord Justice Barry Sheen, który zajął się wyjaśnianiem przyczyn wypadku morskiego promu samochodowo-pasażerskiego *Herald of Free Enterprise* stwierdził, że przedsiębiorstwo żeglugowe (armator) eksploatujące ten statek było zainfeko-

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2175.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1452, 1702.

¹³ https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/safety/ems_a_en

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 2214 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 692.

wane „chorobą niechlujstwa” na wszystkich poziomach zarządzania¹⁶. W swoim raporcie wskazał on na błędy kapitana, starszego oficera i pomocnika bosmana, ale poza tym podkreślił kardynalne zaniedbania w zarządzaniu bezpieczeństwem po stronie samego armatora. Na statku w chwili wypadku znajdowało się najprawdopodobniej 459 osób, a 193 z nich straciły życie. Dochodzenie wykazało zaniedbanie zasad bezpiecznej eksploatacji statku i błędy w zarządzaniu¹⁷.

W dniu 6 marca 1987 r. prom samochodowo-pasażerski *Herald of Free Enterprise* wychodził z belgijskiego portu Zeebrugge w morze z niezamkniętą furtką dziobową, z dużą prędkością (praktyka pośpiesznego wychodzenia z portu przyjęta przez przedsiębiorstwo żeglugowe była naruszeniem procedur bezpieczeństwa) oraz z większym niż normalne zanurzeniem dziobu, spowodowanym innym niż zwykle zabalastowaniem. W toku dochodzenia stwierdzono, że instrukcje stanowiskowe armatora nie uwzględniały realiów i powszechnie przyjętej dobrej praktyki morskiej¹⁸.

Pod koniec lat 80. ubiegłego wieku standardy zarządzania bezpieczną eksploatacją statków różniły się pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami żeglugowymi i były raczej słabo rozwinięte, a często stanowiły też tajemnicę przedsiębiorstw. Dochodzenia w sprawach wyjaśniania okoliczności i przyczyn wypadków morskich wykazywały poważne zaniedbania w zarządzaniu. Po wypadku *Herald of Free Enterprise* Międzynarodowa Organizacja Morska podjęła prace nad wytycznymi, a następnie nad opracowaniem Kodeksu ISM. Pierwszym krokiem było przyjęcie przez IMO rezolucji wzywającej Komitet Bezpieczeństwa Morskiego (MSC) do opracowania wytycznych odnośnie zarządzania bezpieczeństwem z lądu i na statku. Następnie, w 1989 r. Zgromadzenie Ogólne IMO przyjęło wytyczne w sprawie zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczeniu¹⁹.

Międzynarodowa żegluga morska należy do najbardziej niebezpiecznych na świecie działalności prowadzonych przez człowieka. Przyczyną około 80% wypadków morskich jest czynnik ludzki (*human factor*). W celu unikania oraz minimalizowania ryzyka towarzyszącego żegludze morskiej państwo bandery (*flag state*) musi zapewnić zgodność prawa krajowego z międzynarodowym prawem bezpieczeństwa morskiego. Państwo bandery jest zobowiązane skutecznie wykonywać swoją jurysdykcję i kontrolę w dziedzinie administracyjnej,

¹⁶ „...from top to bottom the body corporate was infected with the disease of sloppiness... The failure on the part of the shore management to give proper and clear directions was a contributory cause of disaster”; zob. B. Sheen, Mr Justice, *MV Herald of Free Enterprise, The Management (14.1)*, Report of Court No. 8074, Department of Transport, London 1987, HMSO, s. 14.

¹⁷ D. Pyć, *Odpowiedzialność za bezpieczeństwo statków...*, s. 181–196.

¹⁸ B. Sheen, Mr Justice, *MV Herald of Free Enterprise, The Management (14.1)*, Report of Court No. 8074, Department of Transport, London 1987, HMSO, s. 14 i n.

¹⁹ D. Pyć, *Odpowiedzialność za bezpieczeństwo statków...*, s. 181–196.

technicznej i socjalnej nad statkami podnoszącymi jego banderę, co stanowi przejaw rzeczywistej więzi państwa ze statkiem (*genuine link*)²⁰. W tym celu powinno ono: prowadzić rejestr statków zawierający nazwy i dane o statkach podnoszących jego banderę, z wyjątkiem tych statków, które zostały wyłączone spod powszechnie przyjętych norm międzynarodowych ze względu na ich niewielkie rozmiary, oraz poddawać swojej jurysdykcji, zgodnie z prawem krajowym, każdy statek podnoszący jego banderę, oraz jego kapitana, oficerów i załogę w odniesieniu do spraw administracyjnych, technicznych i socjalnych dotyczących danego statku. Na państwie spoczywa obowiązek stosowania wobec statków podnoszących jego banderę środków koniecznych dla zapewnienia bezpieczeństwa na morzu²¹.

W związku z dynamicznym rozwojem żeglugi oraz techniki morskiej międzynarodowe standardy bezpieczeństwa morskiego podlegają ciągłym zmianom. Obowiązek zapewnienia wymaganego prawem międzynarodowym poziomem bezpieczeństwa morskiego wiąże się z terminowym wprowadzaniem przez państwo bandery do prawa krajowego wszystkich obowiązujących zmian, w tym zmian i poprawek, które przyjmowane są w drodze „milczącej akceptacji” (*tacit acceptance*).

W preambule rozporządzenia (WE) nr 336/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie wdrożenia we Wspólnocie Międzynarodowego kodeksu zarządzania bezpieczeństwem oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 3051/95²² stwierdzono, że skuteczne podniesienie poziomu bezpieczeństwa życia ludzkiego na morzu oraz ochrony środowiska jest możliwe dzięki ścisłemu i obowiązkowemu stosowaniu Kodeksu ISM. Wykonywanie Kodeksu ISM jest obowiązkowe²³.

Administracja morska odgrywa esencjonalnie istotną rolę w zapewnieniu skuteczności wykonywania prawa. Jest częścią krajowego administracyjnego morskiego porządku prawnego i sprawuje nad nim kontrolę. Powinna sprawnie obejmować całość materii regulacji kompetencyjnej, chociażby ze względu na odpowiedzialność za bezpieczeństwo morskie. Bezpieczeństwo morskie jest funkcją morskiego prawa administracyjnego. Funkcja ta jest „obrazem” skutków stosowania norm.

²⁰ J. Symonides, *Zasada rzeczywistej więzi między statkiem a państwem bandery*, 1984, TGM nr 7, s. 348.

²¹ Art. 94 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*) z Montego Bay podpisanej w dniu 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

²² Dz. Urz. UE, L 64, 04.03.2006, s. 1–36; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32006R0336>.

²³ P. Anderson, *The ISM Code: A Practical Guide to the Legal and Insurance Implications*, CRS Press 2015, s. 58–59.

3. OBOWIĄZKI PAŃSTWA BANDERY

Na państwie bandery „ciąży” podstawowy obowiązek implementacji do prawa krajowego międzynarodowych standardów w zakresie uprawiania bezpiecznej żeglugi morskiej przez statki morskie. Rudymentalną zasadą prawa morza jest to, że państwo bandery sprawuje jurysdykcję (w tym *enforcement jurisdiction*) nad swoimi statkami we wszystkich sprawach, niezależnie od tego, gdzie się one znajdują na świecie, a zatem państwo bandery może teoretycznie zapewnić skuteczne wykonanie tych standardów (przez przepisy/procedury wewnętrzne i kontrolę wykonawczą). Praktyka jest jednak bardziej problematyczna, ponieważ armatorzy mają duży margines swobody w decydowaniu o tym, pod jaką banderą uprawiają żeglugę morską.

Statki mogą unikać stosowania międzynarodowych standardów, rejestrując się w państwie, które nie jest stroną odpowiednich umów międzynarodowych. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)²⁴ stara się sprostać temu problemowi przez ustanowienie minimalnych standardów, które muszą być stosowane przez wszystkie państwa bandery. UNCLOS czyni to za pomocą tzw. „reguł odniesienia” (*rules of reference*), które służą włączeniu międzynarodowych standardów do obowiązków państwa bandery²⁵.

Znajduje to potwierdzenie w treści Artykułu 94 ust. 5 UNCLOS. Artykuł ten określa, że przy wprowadzaniu do prawa krajowego standardów w zakresie bezpieczeństwa morskiego „każde Państwo jest zobowiązane do przestrzegania powszechnie przyjętych międzynarodowych norm (standardów), procedur i praktyki oraz do podejmowania wszelkich środków koniecznych do zapewnienia ich przestrzegania”. Odnosi się on do implementacji i wykonywania międzynarodowych standardów żeglugi morskiej.

Artykuł 94 ust. 5 UNCLOS stanowi, że: „stosując środki wymienione w ust. 3 i 4, każde Państwo jest zobowiązane do przestrzegania powszechnie przyjętych międzynarodowych norm (standardów), procedur i praktyki oraz do podejmowania wszelkich środków koniecznych do zapewnienia ich przestrzegania”. Środki z ust. 3 i 4 art. 94 UNCLOS dotyczą m.in. rejestru statków jurysdykcji państwa bandery oraz bezpieczeństwa morskiego w znaczeniu zdatności statku do żeglugi (pięć warunków koniecznych zdatności statku do żeglugi – standardy uszczegółowione w wielu konwencjach IMO i ILO)²⁶. Z treści tego artykułu jasno

²⁴ https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (dostęp: 22.11.2019).

²⁵ J. Harrison, *Saving the Oceans through Law. The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, Oxford 2017, s. 139–140.

²⁶ D. Pyć, *Zdatność statku do żeglugi jako podstawowy warunek bezpieczeństwa statku morskiego i jego załogi*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, t. XXXIX, s. 469–483.

wynika, że państwo bandery nie ma pełnej swobody w zakresie standardów, które określa dla statków pływających pod jego banderą.

Podobnie jest z artykułem 211 ust. 2 UNCLOS, który stanowi, że „Państwa wydają ustawy i przepisy dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków podnoszących ich banderę lub ich rejestracji. Ustawy i przepisy powinny mieć przynajmniej taką samą skuteczność, jak ogólnie przyjęte międzynarodowe normy i standardy ustanowione przez właściwą organizację międzynarodową”. Przedstawione regulacje ustanawiają międzynarodowe minimalne standardy, które muszą być spełnione przez wszystkie państwa bandery, niezależnie od tego, czy stały się stroną konwencji IMO. Jedną z słabych stron „reguł odniesienia” w UNCLOS jest niejednoznaczność związana ze sformułowaniem: „ogólnie przyjęte międzynarodowe normy i standardy”, w szczególności w kontekście ich implementacji i wykonywania – a zatem przestrzegania prawa w szerokim tego słowa znaczeniu²⁷.

Wiodącą interpretacją tego sformułowania jest to, że normy i standardy kwalifikują się jako ogólnie przyjęte, jeżeli spełniły formalne warunki wejścia w życie. Zgodnie z tą interpretacją, umowy międzynarodowe o charakterze regulacyjnym (zawierające standardy międzynarodowe), które wchodzą w życie, a zostały przyjęte przez IMO, są starannie dopracowane tak, aby zapewnić im szerokie poparcie przed ich wejściem w życie (często odnosząc się do ratyfikacji zarówno przez minimalną liczbę państw, jak i minimalny procentowy udział tonażu floty światowej).

Uogólniając, można przyznać, że w zasadzie wszystkie systemy konwencyjne IMO mogą być zakwalifikowane jako „ogólnie przyjęte międzynarodowe normy i standardy” w znaczeniu art. 94 ust. 5 i 211 ust. 2 UNCLOS. Takie stanowisko, wyrażone przez Jamesa Harrisona w książce opublikowanej w roku 2017 zatytułowanej „*Saving the Oceans through Law*”²⁸, nie rodzi większych kontrowersji w odniesieniu do konwencji SOLAS czy też większości Załączników do MARPOL – ze względu na wysoki status ratyfikacji i udział tonażu floty światowej. Trudno jest zaprzeczyć, że są one – SOLAS i MARPOL ogólnie akceptowane. Niektórzy autorzy twierdzą, że osiągnięcie powszechnej akceptacji powinno być rozumiane i poddane podobnym mechanizmom jakie są przyjęte w odniesieniu do norm zwyczajowego prawa międzynarodowego (problem odpowiedniego poziomu praktyki uznanej za prawo – za standard międzynarodowy)²⁹.

Istotną kwestią jest też kontrola państwa bandery i wykonywanie przez państwo bandery międzynarodowych standardów żeglugi morskiej. Poza stosowaniem międzynarodowych norm i standardów przez państwo bandery w stosunku

²⁷ J. Harrison, *Saving the Ocean...*, s. 139–145

²⁸ *Ibidem*, s. 139–145.

²⁹ J. Symonides, *Nowe prawo morza*, Warszawa 1986.

do statków podnoszących jego banderę, państwo bandery musi podejmować działania o charakterze wykonawczym/kontrolnym. W artykule 217 UNCLOS jasno określono, że: „Państwa zapewniają dostosowanie (zgodność – *ensure compliance*) statków podnoszących ich bandery lub ich rejestracji, do mających zastosowanie międzynarodowych norm i standardów ustanowionych przez właściwą organizację międzynarodową oraz do ich ustaw i przepisów, wydanych zgodnie z UNCLOS, w celu zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków oraz wydają odpowiednie ustawy, przepisy i podejmują inne środki konieczne doprowadzenia ich w życie. Państwa bandery zapewniają skuteczne wprowadzenie w życie takich norm standardów, ustaw i przepisów, niezależnie od miejsca popełnienia naruszenia”.

Państwa bandery nie mogą być uważane za zobowiązane do zapobieżenia każdemu pojedynczemu naruszeniu przez statek pływający pod ich banderą. Przeciwnie, są one zobowiązane do należytej staranności (*due diligence*), aby podjąć wszelkie właściwe działania, aby zapobiec naruszeniom. Aby zrozumieć treść tego obowiązku – obowiązku należytej staranności, należy przyrzeć się treści innych powiązanych traktatów, które zasadniczo przewidują dwa sposoby, w których od państwa bandery oczekuje się zgodności ze standardami międzynarodowymi. Państwo bandery jest odpowiedzialne za wydawanie certyfikatów dla statków pływających pod jego banderą. Ogólny obowiązek przeprowadzania inspekcji wynika z UNCLOS (217 ust. 3), natomiast uszczegółowione regulacje wynikają z konwencji IMO. Przykładowo z postanowień konwencji MARPOL (Załączniki I, II, IV) wynika obowiązek prowadzenia inspekcji w ściśle określonych ramach czasowych. Natomiast SOLAS wymaga przeprowadzania przeglądów i certyfikacji statków. Oczekuje się również, że państwo bandery będzie badać i karać naruszenia międzynarodowych standardów (SOLAS, MARPOL).

Z dostępnych analiz wynika, że wysiłki podejmowane przez państwa bandery na statkach poddanych inspekcji i badanie potencjalnych naruszeń standardów bezpieczeństwa i ochrony środowiska nie są szczególnie imponujące. Państwa ze względu na otwarte rejestry „same się zwalniają się” z prowadzenia odpowiedniego kontrolowania przestrzegania standardów. Pomimo tych problemów Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza (ITLOS) odrzucił argument, że brak kontroli państwa bandery nad statkiem oznacza, że inne państwo może sprawować jurysdykcję wykonawczą nad takim statkiem (Saiga Case No. 2, 1999)³⁰. ITLOS potwierdził w ten sposób dominującą rolę państw bandery i potrzebę sprostania przez nie zadaniu polegającemu na osiągnięciu zgodności prawa krajowego z międzynarodowymi zasadami, normami i standardami za pomocą mechanizmu współpracy³¹.

³⁰ <https://www.itlos.org/cases/list-of-cases/case-no-2/>

³¹ D. Pyć, *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Gdańsk 2011.

Ponadto, w art. 94 ust. 6 UNCLOS stwierdza się, że: „Państwo, które ma oczywiste podstawy do sądenia, że nie jest wykonywana właściwa jurysdykcja i kontrola w stosunku do statku, może zawiadomić o tym państwo bandery. Po otrzymaniu takiego zawiadomienia państwo bandery powinno zbadać sprawę, i jeżeli to będzie wskazane, podjąć działania konieczne dla poprawy sytuacji” (plan naprawczy). Brak odpowiedzi bądź reakcji stanowiłby naruszenie konwencji, a państwo skarżące mogłoby potencjalnie wnieść sprawę na drogę sądową zgodnie z ogólnymi postanowieniami konwencji dotyczącymi rozstrzygania sporów. W praktyce nie istnieją przypadki, w których państwo bandery zostało pociągnięte do rozliczenia się w ten sposób, a zatem skutek tych procedur jest mocno ograniczony.

WNIOSKI

Prawo morskie można analizować na wiele sposobów. Jeden z nich opiera się na rozróżnieniu na publiczne prawo morskie i prywatne prawo morskie. Interesy państwa – *in extenso* odnoszone do domeny prawa publicznego różnią się od interesów osób prywatnych – rozumianych *stricte* jako interesy żeglugowe. Różnice te istnieją pomimo przenikania się interesów państwa i osób prywatnych. Jednak, to właśnie przenikanie się tych interesów wpływa współcześnie na inny obraz stosunków państwo – osoba prywatna, niż ten sprzed kilkudziesięciu lat. Dzisiaj te stosunki samoistnie, ale i świadomie poddają się wzajemnemu oddziaływaniu, i być może w pewnych obszarach wyraźniejszej niż kiedyś współpracy.

Istotną częścią prawa morskiego jest morskie prawo administracyjne. Morskie prawo administracyjne jest bez wątpienia prawem publicznym. Publiczne prawo morskie opiera się na „zbiorze reguł stosowanych w administracji”. Charakteryzuje je pewna swoista autonomia administracyjna, szczególny rodzaj instytucjonalnej hierarchii wewnętrznej, a także mechanizmy kontroli. Ponieważ publiczne prawo morskie rodzi się ze stosunków społecznych to w naturalny sposób charakteryzuje je stopień zaufania w układzie: „państwo – jednostka”.

Publiczne prawo morskie rozwija się pod wpływem prawa Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych (przede wszystkim IMO i ILO). Badanie wypadków morskich i zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu (*near misses*) jest integralnym elementem procesu ciągłej poprawy (*continuous improvement*) systemu zarządzania bezpieczeństwem. Międzynarodowa Organizacja Morska uznała, że „uczenie się” na podstawie analizy i oceny tego typu zdarzeń pomaga doskonalić systemy zarządzania bezpieczną eksploatacją statków. Unia Europejska podąża drogą wypracowaną w IMO.

Stopniowy proces europeizacji prawa morskiego charakteryzuje różna intensywność w stosunku do zakresu regulacji tego prawa. W niektórych obszarach regulacji obserwuje się rodzaj wtórnego względem prawa międzynarodowego funkcjonalnego podejścia do prawa morskiego przy użyciu polityk jako metody wpływającej na praktykę postępowania państwa. Przykładem europeizacji struktur administracyjnych jest powołanie do życia organów badania wypadków, takich jak Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich³² w Polsce, co obrazuje zmianę organizacji i działania administracji odnośnie badania przyczyn i okoliczności wypadków morskich. W tym przypadku pomiędzy uczestniczącymi w tym procesie administracjami państw członkowskich UE rozwija się współpraca i koordynacja przez wymianę informacji i doświadczeń z badania przyczyn i okoliczności wypadków morskich.

Problemy teoretyczne związane z funkcjonowaniem instytucji morskiego prawa publicznego warto konfrontować z praktyką stosunków prawnomorskich. Taki zabieg pozwala na „pozyskanie aprobaty i gotowości posłuchu dla norm prawnych” – zapewnia legitymację dla uznania ich słuszności. Posłuch dla normy prawnej zbliża do efektywnej realizacji takiej normy, ale posłuch oparty na słuszności.

Pożądanym stanem jest, aby normy publicznego prawa morskiego wynikały z praktyki, aby stanowiły najpełniejsze odzwierciedlenie stosunków morskich oraz zaradzały problemom. Podstawową funkcją publicznego prawa morskiego jest przede wszystkim bezpieczeństwo morskie. Publiczne prawo morskie opiera się na innym podejściu niż prywatne prawo morskie. W obszarze publicznego prawa morskiego powinna trwać ustawiczna praca nad utrzymaniem i rozwijaniem wysoko specjalistycznego stanu wiedzy przez administrację morską, w tym podmioty, które posiadają kompetencje decyzyjne i oddziałują na sferę polityki, bo to tam dokonuje się kierunkowych wyborów. Można to określić potrzebą ciągłego ulepszania „środowiska legislacyjno-instytucjonalnego”. Powinno temu towarzyszyć budowanie zdolności administracji do sprawnego działania, legitymowane bezpieczeństwem morskim jako funkcją państwa i prawa.

³² C. Łuczywek, *The legal basis and scope of authority and activity of the Polish State Marine Accident Investigation Commission*, *Maritime Law*, vol. XXXIII, 2017; D. Pyć, *Wpływ zaleceń Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich na stan bezpieczeństwa morskiego*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XXXVIII, 2017, s. 475–487.

SAFETY AS A FUNCTION OF PUBLIC MARITIME LAW

Keywords: maritime safety, public maritime law, Flag State, Safety Management System.

Abstract

The meaning and scope of the concept of security *in extenso*, as well as its special type, i.e. maritime safety and security, has been the subject of many considerations and discussions for decades, and perhaps for centuries. Security is most often understood as one of the basic functions of the State implying counteracting all threats. In axiological terms, as a risk-free state, maritime safety is a value, and in functional terms, as a desirable state, it is expressed in the protective function of law. The law must be structured in such a way as to constantly realize this function. Achieving maritime safety can therefore be seen as the capacity of law and institutions, for example, to protect a ship against loss, protect health and life of people employed on a ship, and protect the environment from pollution.