

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

MODYFIKACJA SYSTEMU ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ ZA SZKODY SPOWODOWANE ZANIECZYSZCZENIEM OLEJAMI A PRAWO POLSKIE

1. UWAGI WSTĘPNE

Międzynarodowy system odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, normowany dotychczas przez dwie konwencje brukselskie¹, podlega ostatnio dość istotnym zmianom. Warto temu zagadnieniu poświęcić nieco uwagi, gdyż dotychczas ta część morskiego prawa odszkodowawczego była niewątpliwie poważnym osiągnięciem legislacji morskiej². Bez większego ryzyka można stwierdzić, że zarysowuje się pewien kryzys w tym systemie. Należy się obawiać, że na przykładzie konwencji olejowych widać wyjątkowo wyraźnie wady procesu legislacji międzynarodowej. Dają także znać o sobie konflikty interesów, które leżały u podstaw systemu odpowiedzialności cywilnej za szkody olejowe. Pewien wpływ na ten stan rzeczy ma także amerykańskie prawo morskie, które znacznie wyprzedza rozwiązania konwencyjne, zarówno co do zakresu odpowiedzialności cywilnej, jak i potencjalnych kwot odszkodowań. O niedoskonałości systemu świadczą może fiasko protokołów do konwencji CLC i FUND, przyjętych w 1984 r.³

W dniu 27 września 1992 r. przyjęto dwa kolejne protokoły gruntownie zmieniające konwencje z 1969 i 1971 r. Protokoły te weszły w życie 30 maja 1996 r.⁴ Sama forma tych aktów prawa międzynarodowego wymagałaby szerokiego omówienia, ponieważ określenie ich protokołami do konwencji jest mylące. Wprawdzie w tej formie je przy-

¹ Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, Bruksela 29.11.1969 r. (Dz.U. 1976, nr 32, poz. 184) – 1969 CLC, zmieniona Protokołem londyńskim z 19.11.1976 r. (Dz.U. 1986, nr 20, poz. 104), Międzynarodowa konwencja o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami, Bruksela 18.12.1971 r. (Dz.U. 1986, nr 14, poz. 79) – 1971 FUND.

² Por. np. M.H. K o z i ń s k i, *Aktualne tendencje w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunkach morskich*, „Prawo Morskie”, t. IX, 1998, s. 63 i n.; t e n ż e, *Odpowiedzialność za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniem morza*, „Prawo Morskie”, t. XII, 1999, s. 49 i n.

³ Por. J. Ł o p u s k i [w:] W. A d a m c z a k, M.H. K o z i ń s k i, J. Ł o p u s k i (red. J. Łopuski), *Prawo morskie*, t. II, cz. 3: *Prawo żeglugi morskiej*, 2, Bydgoszcz 2000, s. 164.

⁴ Omawiane umowy międzynarodowe przewidują dość niską liczbę niezbędnych ratyfikacji. Konwencja 1969 CLC przewidywała wejście w życie 8 ratyfikacji, w tym 5 z państw o tonażu ponad 1 mln t, konwencja 1971 FUND – 8 ratyfikacji, a nadto minimum przewozów olejów, protokoł 1992 CLC – 10 ratyfikacji, w tym 4 państw posiadających zbiornikowce o tonażu ponad 1 mln t, 1992 FUND – 8 ratyfikacji i minimum przewozów olejów.

jęto, czyli na podstawie art. XVIII konwencji z 1969 r. i art. 45 konwencji z 1971 r. zwołano konferencję dyplomatyczną mającą na celu rewizję obu konwencji, ale treść protokołów została tak sformułowana, że praktycznie zastępują one całkowicie pierwotne konwencje z 1969 r. i 1971 r. *Per analogiam* można byłoby nazwać ten zabieg nowelizacją konwencji, a nawet opracowaniem „tekstu jednolitego” nowej wersji (*consolidated text*). W sumie chodziło o to, by pierwotny tekst konwencji zastąpić nowym⁵. Wręcz przyjęto nowe nazewnictwo określając odpowiednio omawiane akty prawne jako 1992 Civil Liability Convention i 1992 Fund Convention.

Trzykrotnie zmieniając pierwotną treść obu konwencji (1976, 1984, 1992) Komitet Prawny IMO musiał założyć, że nastąpi dezintegracja unormowań międzynarodowych w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami. W treści protokołów z 1992 r. widzimy to wyraźnie. Wprowadzono bowiem możliwość przyjęcia protokołu do konwencji CLC przez państwa, które do tej pory nie były w ogóle stronami konwencji 1969 CLC. Przyjęto, że takie państwo nie staje się jednocześnie stroną starej konwencji w stosunku do państw, które w „starej” konwencji pozostały. Natomiast państwo, które przystępując do protokołu z 1992 r. było stroną konwencji 1969 CLC, będzie związane nadal jej postanowieniami w stosunku do państw będących jej stronami. Przyjęta formuła prawna powoduje, że mogą być państwa, które są w tylko w starej konwencji, w starej i nowej konwencji, tylko w nowej konwencji.

Natomiast z protokołu do konwencji z 1971 r. wynika, że jego przyjęcie obliguje automatycznie do wypowiedzenia starej konwencji z 1971 r. i starej konwencji CLC. Fundusze tworzone przez konwencję z 1971 r. i protokół do niej z 1992 r. są różnymi i niezależnymi międzynarodowymi osobami prawnymi. Konwencja z 1971 r. z istoty swej była konwencją niesamodzielną, integralnie związaną z konwencją z 1969 r. Udział w niej bez udziału w konwencji o odpowiedzialności cywilnej nie miał żadnego sensu.

Jan Łopuski uważa, że ten „przejściowy” stan prawno-organizacyjny powoduje, że „nie można obecnie mówić o istnieniu jednolitego (w skali globalnej) reżimu odpowiedzialności za szkody olejowe spowodowane przez statki”⁶.

Zgodnie z informacją IMO z 3 marca 2000 r. Polska wypowiedziała zarówno konwencję z 1969 r., jak i konwencję z 1971 r. W obu konwencjach termin wypowiedzenia wynosi 12 miesięcy, tak więc nasz kraj przestanie być nimi związany z dniem 21 grudnia 2000 r.

Jednocześnie Polska ratyfikowała 1992 CLC i 1992 FUND. Rzeczpospolita Polska będzie związana nowymi wersjami konwencji z dniem 21 grudnia 2000 r.

⁵ Są problemy z utratą mocy przez „stare” konwencje, np. konwencją FUND 71 w art. 43 przewiduje, że straci ona moc „w dniu, w którym liczba umawiających się państw spadnie poniżej 3”. Aby przyspieszyć utratę mocy przez tę konwencję, IMO proponuje zmianę treści tego artykułu przez podniesienie wspomnianego limitu państw. Utrzymywanie dualizmu międzynarodowych funduszy odszkodowawczych jest szczególnie niekorzystne dla pewności systemu.

⁶ J. Łopuski, *op.cit.*, s. 165-166.

2. KONSEKWENCJE ZMIAN W SYSTEMIE ODPOWIEDZIALNOŚCI OLEJOWEJ DLA POLSKIEGO PRAWA MORSKIEGO

Pozornie decyzja o wypowiedzeniu starych i przystąpieniu do nowych konwencji olejowych nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Sugerowano w literaturze celowość przystąpienia do protokołów z 1992 r.⁷ Jednakże konwencje CLC i FUND odgrywają w polskim prawie morskim szczególną rolę. Są one integralną częścią k.m. z 1961 r., co wynika z art. 333 § 1 i 340 § 1 k.m.

Tzw. metoda inkorporacji⁸ umów międzynarodowych w polskim k.m. oznacza, że we wspomnianych przepisach powołuje się ściśle określoną umowę międzynarodową z podaniem miejsca jej publikacji. Zmieniony stan prawny wymaga zatem stałego nowelizowania odpowiednich przepisów k.m.

Wprawdzie w projekcie nowego k.m. zastosowano nieco zmodyfikowaną formułę inkorporacyjną, gdyż dodano – po powołaniu konwencji z 1969 r. z protokołem z 1976 r. i konwencji z 1971 r. – słowa „wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”. Wydaje się jednak, że i ta regulacja wymagać będzie modyfikacji w nowym stanie prawnym. Nie do przyjęcia jest bowiem powoływanie w k.m. wypowiedzianych umów międzynarodowych. Po pierwszym czytaniu w Sejmie nowej wersji k.m. nie zmieniono dotychczas powyższej formy klauzuli inkorporacyjnej.

De lege lata – o ile nie uda się tego dokonać w nowym k.m. – konieczne wydaje się pilne znowelizowanie art. 333 § 1 i 340 k.m. przez powołanie w nich nowych aktów prawa międzynarodowego, które do tego czasu winny być opublikowane w „Dzienniku Ustaw”.

Szczegółowa analiza treści nowych konwencji olejowych przekraczałaby ramy tego artykułu. Zresztą uwagi na ten temat zawarte są w wyżej cytowanych opracowaniach. Zwłaszcza J. Łopuski⁹ przedstawia obszernie treść omawianych aktów prawnych. Celem poniższych uwag jest przede wszystkim forma prawna implementacji nowych przepisów o odpowiedzialności cywilnej za szkody olejowe, w polskim systemie prawa.

Rozważenia jednak wymaga ewentualna zmiana treści art. 336 k.m. Jak wiadomo, nowe przepisy międzynarodowe rozciągnięto na szkody powstałe w wyłącznej strefie ekonomicznej (art. II, a, ii 1992 CLC). Celowe byłoby przeto rozszerzenie obowiązku posiadania certyfikatu zabezpieczenia finansowego na statki wchodzące na wody polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej. Niewątpliwie kwestia ta może bu-

⁷ Por. M.H. K o z i ń s k i, *Odpowiedzialność cywilna...*, s.71.

⁸ Zob. M.H. K o z i ń s k i, *Normy o pochodzeniu międzynarodowym w polskim prawie morskim*, „Prawo Morskie”, t. IX, 1995, s. 45 i n.; t e n ż e, „Inkorporacja” konwencji międzynarodowych w kodeksie morskim, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni” 1995, nr 1, s. 167 i n.; t e n ż e, *Realizacja pomiędzy normami prawa morskiego o pochodzeniu krajowym i międzynarodowym w kontekście nowych przepisów konstytucyjnych*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni” 1998, nr 6, s. 229 i n.

⁹ Zob. J. Ł o p u s k i [w:] *op.cit.*, s. 160-227.

dzić wątpliwości z punktu widzenia prawa morza, ale przypomnieć należy, iż przepisy państwa nabrzeżnego o ochronie środowiska morskiego mogą być stosowane w jego wyłącznej strefie ekonomicznej.

Warto byłoby także znowelizować art. 342 § 1 k.m. dotyczący obowiązków osób importujących do Polski olej drogą morską. Trafnie bowiem podnosi J. Łopuski¹⁰, że norma ta jest niezgodna z treścią konwencji FUND, albowiem sugeruje, że chodzi wyłącznie o olej sprowadzany z zagranicy.

Niezbędne jest także wydanie nowego rozporządzenia wykonawczego, o którym mowa w art. 338 k.m., gdyż 1992 CLC przewiduje nowy wzór certyfikatu zabezpieczenia finansowego. W rozporządzeniu należałoby także określić zasady utraty mocy przez dotychczasowe certyfikaty, wymiany starych na nowe. Zwrócić trzeba również uwagę, że 1992 CLC modyfikuje przepisy dotyczące wydawania certyfikatów zabezpieczenia finansowego dla statków niekonwencyjnych.

3. POLSKIE PRZEPISY O UMOWACH MIĘDZYNARODOWYCH A ZMIANY W PRZEPISACH CLC I FUND

Zgodnie z wymaganiami nowej Konstytucji RP 14 kwietnia 2000 r. przyjęto ustawę z o umowach międzynarodowych¹¹. Wpływ powyższej ustawy na prawo morskie trudno przecenić, albowiem ta dziedzina prawa jest dalece zinternacjonalizowana. Zapewne powstanie w najbliższym czasie szereg publikacji na ten temat.

Warto jednak pokrótce zreferować te nowe unormowania, podkreślając ich znaczenie w prawie morskim. I tak ustawa definiuje w art. 2 pkt 1 umowę międzynarodową jako „porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działaniem administracji rządowej właściwego dla spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”. Pojęcie to wydaje się bardzo szerokie i niewątpliwie obejmuje wszystkie rodzaje porozumień międzynarodowych, które spotykamy w prawie morskim.

Obowiązujące prawo polskie zawiera obszerną klasyfikację umów międzynarodowych. Z art. 87, 88, 89 Konstytucji RP z 1997 r. wynika, że wyróżniamy: ratyfikowane umowy międzynarodowe, w tym umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie¹². Tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej. Naturalnie mogą być także inne umowy międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną. Art. 12 ustawy z 2000 r. wymienia kategorię umów nie podlegają-

¹⁰ Por. J. Łopuski [w:] *op.cit.*, s. 197.

¹¹ Dz.U. nr 39, poz. 443; poniższe uwagi uwzględniają także projekt rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

¹² Art. 90 ust. 1 Konstytucji RP zawiera jeszcze jedną formę umowy międzynarodowej, chodzi o umowę mającą na celu przekazanie pewnych uprawnień władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

cych ratyfikacji. Umowy takie wymagają zatwierdzenia przez Radę Ministrów. W tej z kolei grupie występują umowy zawierane w drodze „podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe”. W tym ostatnim typie umów międzynarodowych zatwierdzenie przez Radę Ministrów zastępuje zgoda na podpisanie umowy, wydawana w formie uchwały Rady Ministrów.

Z punktu widzenia poniższych rozważań istotny wydaje się także art.13 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych. Według tego przepisu związanie Rzeczypospolitej umową międzynarodową w powyższy, bardzo uproszczony sposób może nastąpić także w przypadkach, gdy:

- ustawa upoważnia do zawarcia umowy międzynarodowej w taki uproszony sposób, a zawarta umowa nie narusza przepisów ustawy upoważniającej;
- umowa międzynarodowa ma charakter wykonawczy w stosunku do obowiązującej umowy międzynarodowej;
- celem umowy międzynarodowej jest zmiana obowiązującej umowy międzynarodowej, w tym załącznika do niej;
- wymagają tego inne szczególne okoliczności.

W trzech ostatnich przypadkach dodatkowym kryterium umożliwiającym zawarcie umowy w sposób uproszczony jest to, by umowy tak zawarte nie wypełniały przesłanek z art. 89 ust. 1 lub 90 ust. 1 Konstytucji.

W polskim prawie morskim obowiązuje obecnie kilkadziesiąt umów międzynarodowych, dotyczących różnych problemów od czysto technicznych, administracyjnych do cywilnoprawnych. Umowy te podlegają stałym modyfikacjom. Jednym z zasadniczych czynników decydujących o pewności tego prawa jest sposób ogłaszania zmian wynikających z modyfikacji norm o pochodzeniu międzynarodowym. Nowe przepisy wyraźnie porządkują tę sprawę.

Przepisy formułują obecnie następujący system ogłaszania umów międzynarodowych:

- umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, ogłaszane są w trybie wymaganym dla ustawy (art. 88 ust. 2 Konstytucji);
- ratyfikowana umowa międzynarodowa, wraz z dotyczącymi jej oświadczeniami rządowymi, umowa zawarta w sposób uproszczony, na mocy upoważnienia ustawowego, umowa wykonawcza lub zmieniająca ratyfikowaną umowę międzynarodową, wraz z dotyczącymi ich oświadczeniami rządowymi, jest ogłaszana niezwłocznie w „Dzienniku Ustaw”;
- inne umowy międzynarodowe są ogłaszane wraz z dotyczącymi ich oświadczeniami rządowymi niezwłocznie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Jak z tego wynika, w zasadzie każda umowa międzynarodowa winna być opublikowana w całości. Proponuje się, by ogłoszenie umowy międzynarodowej obejmowało zamieszczenie: oświadczenia rządowego o związaniu Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową tekstu dokumentu ratyfikacyjnego, w przypadku umów ratyfikowanych, uwierzytelnionego polskiego tekstu umowy międzynarodowej lub uwierzytelnionego tekstu tłumaczenia umowy na język polski, uwierzytelnionego tekstu umowy międzynarodowej przynajmniej w jednym z języków obcych, w których umowę sporządzono, niezależnie od tego, czy jest to jeden dokument czy więcej po-

łączonych dokumentów, zawierających zastrzeżenia, deklaracje lub sprzeciwy zgłoszone przez inne państwa, oraz innych dokumentów załączonych lub uzupełniających umowę międzynarodową, a także oświadczeń rządowych dotyczących zmian zakresu obowiązywania umowy.

Jedynie w wyjątkowych wypadkach, „ze względu na interes państwa”, Prezes Rady Ministrów może odstąpić od ogłoszenia umowy w „Monitorze Polskim”, a Prezydent lub Premier w uzasadnionych wypadkach mogą odstąpić od ogłoszenia dołączonego do umowy międzynarodowej aneksu lub załącznika, jeżeli „zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli”. W takim przypadku oświadczenie rządowe, ogłoszone wraz z umową, winno zawierać informację o miejscu udostępnienia lub publikacji tekstu aneksu lub załącznika. Przedstawiona wyżej norma art. 18 ust. 5 ustawy z 2000 r. stanowi ważną gwarancję dla pewności prawa morskiego. Większość bowiem konwencji morskich merytoryczną treść zawiera w bardzo obszernych załącznikach i aneksach. Ich publikacja dotychczas wyglądała i wygląda różnie. Klasycznym już przykładem może być nowa wersja konwencji STCW czy konwencje SOLAS lub FAL. Wydaje się, że wprowadzenie do ustawy wieloelementowego kryterium ewentualnej decyzji o odstąpieniu od publikacji, jak również wymóg „niezwłocznej” publikacji wymuszą stałe uzupełnianie i aktualizację źródeł prawa morskiego.

Wszystkie bowiem dotychczasowe morskie konwencje międzynarodowe, których Rzeczpospolita Polska jest stroną są – według omówionej wyżej klasyfikacji – umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie. Wynika to z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Nie wydaje się, by w przyszłości zbyt często była możliwość stosowania w prawie morskim umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, gdyż zazwyczaj konwencje morskie dotyczą „spraw uregulowanych w ustawie”. Spotykamy już jednak umowy międzynarodowe, głównie dotyczące spraw technicznych, nie wymagające w ogóle ratyfikacji, a zwłaszcza umowy zawierane przez podpisanie lub w inny uproszczony sposób. Mając na uwadze fakt, że takie umowy nie są powszechnie obowiązującymi źródłami prawa wewnętrznego, niezbędne wydaje się wprowadzenie ich do polskiego prawa morskiego w formie ustawy. Sądzić można, że wspomniana wyżej metoda „inkorporacji” mogłaby mieć uzasadnienie dla tej kategorii norm o pochodzeniu międzynarodowym.

CLC i FUND – jak wyżej wykazano – nie tylko stanowią konwencje wymagające ratyfikacji, ale wydaje się, że ich ratyfikacja i wypowiedzenie wymagały – w świetle obowiązującego prawa – zgody wyrażonej w ustawie, choćby ze względu na integralne powiązanie z normami k.m. i co szczególnie istotne, ponieważ dotyczą praw i obowiązków majątkowych obywateli oraz podmiotów gospodarczych. Nie została ogłoszona ustawa upoważniająca do wypowiedzenia tych konwencji, ani do ratyfikacji nowych wersji konwencji z 1992 r. *Notabene* takie ustawy mogłyby być szybką drogą legislacyjną do dostosowywania polskiego prawa wewnętrznego do zmian w prawie międzynarodowym.

Nie ogłoszono dotychczas nowych konwencji CLC i FUND. Brak uwierzytelnionych tekstów tych umów międzynarodowych. Może to uniemożliwić zastosowanie

wspomnianej metody inkorporacji w uchwalanej właśnie przez Sejm nowej wersji k.m. Niedokonanie w najbliższym czasie odpowiednich zmian w k.m., zgodnie z naszymi zobowiązaniami międzynarodowymi, może mieć poważne konsekwencje w polskim prawie wewnętrznym. Wydaje się bowiem bardzo prawdopodobne, że po 21 grudnia 2000 r. nie będzie możliwości w polskim prawie morskim stosowania art. 333-348 k.m. Praktycznie przestanie istnieć w naszym prawie wewnętrznym system odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami.

4. ZASADA *TACIT ACCEPTANCE* I INNE FORMY LEGISLACJI MIĘDZYNARODOWEJ A PRAWO POLSKIE

4.1. *TACIT ACCEPTANCE* W PRAWIE MORSKIM

Zmiany w konwencjach CLC I FUND dają okazję do kilku refleksji nad innymi zagadnieniami związanymi ze stosowaniem w prawie morskim norm o pochodzeniu międzynarodowym. Swoiste problemy wiązały się do tej pory z tzw. morskimi konwencjami administracyjnymi, w których Polska uczestniczy. Takie konwencje, jak przykładowo:

1. Międzynarodowa konwencja o liniach ładunkowych (LL), Londyn 5.04.1966 r. – art. 29¹³,
2. Międzynarodowa konwencja o pomierzaniu pojemności statków (TONNAGE), Londyn 23.06.1969 r – art. 18¹⁴,
3. Międzynarodowa konwencja o bezpiecznych kontenerach (CSC), Genewa 2.12.1972 r. – art. X¹⁵,
4. Konwencja w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu (COLREG), Londyn 20.10.1972 r.– art. VI¹⁶,
5. Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS), Londyn 1.11.1974 r. – art. VIII¹⁷,
6. Konwencja o utworzeniu Międzynarodowej Organizacji Morskiej Łączności Satelitarnej (INMARSAT), Londyn 3.09.1976 r.– art. 34¹⁸,
7. Międzynarodowa konwencja w zakresie wykszolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (STCW), Londyn 7.07.1978 r. – art. XII¹⁹,
8. Międzynarodowa konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (SAR), Hamburg 27.04.1979 r. – art. III²⁰,

¹³ Dz.U. 1969, nr 33, poz. 282.

¹⁴ Dz.U.z 1983, nr 56, poz. 247.

¹⁵ Dz.U. 1984, nr 24, poz. 118.

¹⁶ Dz.U. 1977, nr 15, poz. 61.

¹⁷ Dz.U. 1984, nr 61, poz. 318.

¹⁸ Dz.U. 1980, nr 7, poz. 19.

¹⁹ Dz.U. 1984, nr 39, poz. 201; podkreślić trzeba, że wprowadzone do tej konwencji, w 1995 r., na zasadzie *tacit acceptance*, obszerne zmiany ogłoszono (bez podania ich tekstu), Dz.U. 1999, nr 30, poz. 286.

²⁰ Dz.U. 1988, nr 27, poz. 184.

zawierają specyficzne procedury zmiany postanowień konwencji (*tacit acceptance*). Istota tych procedur opiera się na zasadzie podejmowania uchwał IMO zawierających poprawki do umów międzynarodowych. Przy tym konwencje przewidują, że uchwały zawierające poprawki zapadają nie na zgromadzeniu członków IMO, lecz np. w jednym z jej komitetów, np. Komitecie Bezpieczeństwa Morskiego lub rozszerzonym Komitecie. Poprawki tak uchwalone, zwykle kwalifikowaną większością głosów, Sekretarz Generalny przekazuje członkom organizacji do przyjęcia. Państwo może nie przyjąć poprawki, w braku decyzji państwa w tej mierze przyjmuje się, że po określonym czasie poprawka wchodzi w życie i wiąże państwa członkowskie. Na ogół zatrzeźwia się inny tryb zmiany samej konwencji (trudniejszy) i załączników do konwencji (łatwiejszy). Zważywszy na fakt, że najistotniejsza część postanowień konwencyjnych zawarta jest w załącznikach, stosunkowo łatwo następują zmiany treści umów. Konwencje, o których mowa, są w zasadzie *in statu nascendi*. Przykładowo do konwencji SOLAS w trybie rezolucji przyjmuje się poprawki prawie corocznie, nie licząc zmian w formie protokołów, np. Protokół dotyczący zbiornikowców i zapobiegania zanieczyszczeniom – 1978, GMDSS – 1988. IMO mając na uwadze stałe modyfikacje tekstu wydaje formę skonsolidowanego tekstu konwencji (ostatnio w 1997 r.). Trudno określić, jaki charakter mają tego typu teksty jednolite przygotowywane przez organizację międzynarodową, które nie są przyjmowane przez państwa członkowskie na konferencjach dyplomatycznych, a które zawierają dziesiątki poprawek dokonanych w różnej formie. Do konwencji COLREG poprawki w trybie rezolucji (1981, 1987, 1989, 1993), do konwencji CSC (1981, 1983, 1991, 1993). W omawianym trybie zmieniono w 1995 r. radykalnie konwencję STCW; nowa wersja obowiązuje w Polsce od 1 lutego 1997 r. Praktycznie co roku mamy szereg istotnych zmian do wielu konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej, przy czym takie zmiany norm prawa międzynarodowego nie wymagają ratyfikacji, a nawet zatwierdzenia.

Nasuwa się refleksja natury ogólniejszej. W wielu wypadkach na forum IMO stosuje się różne wybiegi prawne, mające na celu modyfikację prawa międzynarodowego bez konieczności zwoływania konferencji dyplomatycznych w sprawach, co do których uzyskanie powszechnego *consensusu* jest nad wyraz wątpliwe. Ogranicza się konieczność uruchamiania długotrwałych procedur ratyfikacyjnych, zmniejsza się liczbę ratyfikacji niezbędnych do wejścia nowych norm w życie, przenosi niektóre poprawki do załączników. Wszystko to – moim zdaniem – poważnie osłabia rangę nowych regulacji z zakresu prawa morskiego, chociaż – być może – dotychczasowe mechanizmy legislacji międzynarodowej stały się tak nieefektywne, że powyższe zabiegi stały się koniecznością.

Wydaje się, że na przykładzie działalności legislacyjnej IMO dobrze widać, że coraz bardziej zaciera się granica między dwoma źródłami prawa międzynarodowego – umową międzynarodową i uchwałą organizacji międzynarodowej. Nieco anachroniczne wydają się niektóre wypowiedzi doktryny prawa międzynarodowego, że tzw. prawotwórcze uchwały organizacji międzynarodowych tworzące normy merytoryczne skierowane do członków organizacji, a także na zewnątrz organizacji, stano-

wią jedynie pochodne, wtórne źródło prawa²¹. Obecnie bowiem coraz liczniejsze konwencje morskie są uzupełniane uchwałami organizacji międzynarodowej. Mogą powstawać trudności z wprowadzaniem takich zmian w umowach do prawa wewnętrznego. Praktycznie omówione wyżej nowe polskie unormowania dotyczące umów międzynarodowych nie zawierają żadnych przepisów, które wyraźnie odnosiłyby się do uchwał organizacji międzynarodowych, zwłaszcza w systemie *tacit acceptance*. Powstać może w związku z tym dotkliwa luka prawna odnośnie do ogłaszania zmian prawa międzynarodowego dokonywanych w tym trybie.

Próbując wypełnić tę lukę należałoby przyjąć, że uchwała organizacji międzynarodowej, np. rezolucja IMO lub organu IMO, zmieniająca umowę międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, w systemie *tacit acceptance*, po wyczerpaniu trybu przewidzianego w danej umowie staje się integralną częścią tej umowy. Następuje tu niejako przekształcenie uchwały organizacji międzynarodowej w umowę międzynarodową. Taka interpretacja pozwala na zastosowanie przepisów o umowach międzynarodowych do uchwał organizacji międzynarodowych. Uznać należy, że Polska jest związana treścią tak uchwalonych zmian na zasadzie art. 13 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych, który dopuszcza związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową „w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe”.

W zasadzie większość norm o charakterze technicznym tworzonych w trybie *tacit acceptance* nie wyczerpuje znamion art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Wydaje się jednak, że modyfikacje te stają się co najmniej „umową ratyfikowaną” w rozumieniu art. 18 ustawy, albowiem uzupełniają umowy ratyfikowane przez Polskę. Tym samym wszelkie takie zmiany od momentu związania nimi Rzeczypospolitej Polskiej winny być ogłaszane w trybie właściwym dla takich umów. W nawiązaniu do wcześniejszych uwag można byłoby wręcz uznać, że skoro zawarte dotychczas konwencje morskie uznano za umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie, to obowiązek ogłaszania wszelkich zmian do tych umów wynika z Konstytucji.

Nie sposób pominąć jednak konstytucyjnego wymogu ratyfikacji za zgodą wyrażoną w ustawie, przewidzianego dla umów wyczerpujących znamiona art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, w stosunku do modyfikacji w trybie *tacit acceptance*. Zmiany zaś przyjmowane w trybie *tacit acceptance* mogą przecież np. dotyczyć znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym albo spraw uregulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja wymaga ustawy. *De lege lata* trudno znaleźć dobre rozwiązanie tego problemu prawnego. Z jednej bowiem strony nie sposób – wbrew Konstytucji i ustawie z 2000 r. – pozbawić Prezydenta RP i Sejmu prawa kontroli takich, nierzadko gruntownych, modyfikacji prawa międzynarodowego; jak się wydaje, do zmian umowy w trybie innym niż ratyfikacja mogą mieć zastosowanie art. 23-25 ustawy z 2000 r. Z drugiej strony ratyfikując tak sformułowane konwencje zobowiązaliśmy się niejako automatycznie wprowadzać do polskiego porządku prawnego

²¹ Por. R. S z a f a r z, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* (red. M. Kruk), Warszawa 1995, s. 42-43.

przyjęte w trybie *tacit acceptance* nowe regulacje. Wydaje się jednak, że możliwe jest przyjęcie, iż zmiany umów międzynarodowych w formie *tacit acceptance* wymagają trybu określonego w art. 25 ustawy, czyli tzw. decyzji w sprawie zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, która ma charakter wyłącznie akceptacji wewnętrznej. Decyzję tę podejmuje w odniesieniu do umów ratyfikowanych za zgodą udzieloną w ustawie Prezydent RP po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie, w odniesieniu do umów ratyfikowanych – Prezydent RP, a w stosunku do innych umów – Rada Ministrów. Oświadczenia rządowe o zmianie zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej ogłasza się w trybie, w jakim została ogłoszona umowa. Jak się wydaje, w prawie morskim do tej pory nie zweryfikowano jeszcze w praktyce tej procedury.

Problem ten występuje także w nowych konwencjach olejowych, ratyfikowanych już pod rządami Konstytucji z 1997 r. Otóż zarówno 1992 CLC w art. 15 (*Amendments of limitation amounts*), jak i 1992 FUND w art. 33 (*Amendment of compensation limits*) wprowadzają po raz pierwszy w konwencjach cywilnoprawnych formę *tacit acceptance*. Podkreślić należy precedensowość tych regulacji, dotychczas w prawie morskim przyjmowano bowiem, że problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej była domeną wyłącznie klasycznego trybu uchwalania na konferencjach dyplomatycznych. Wynikało to z przekonania, iż nie sposób w formie uproszczonej przyjmować regulacji odnoszących się do kwestii związanych z zakresem praw podmiotowych poszczególnych osób i podmiotów gospodarczych. Zresztą sama idea odpowiedzialności olejowej wymagała szerszego *consensusu* międzynarodowego. Te wątpliwości widać zresztą w obu wspomnianych przepisach. Legislatorzy międzynarodowi nie odważyli się na wprowadzenie trybu *tacit acceptance* dla całej treści konwencji olejowych, ograniczając się praktycznie jedynie do ewentualnej zmiany kwot występujących w tych umowach międzynarodowych. Jest to jak gdyby forma „waloryzacji” świadczeń cywilnoprawnych. Nie trzeba jednak uzasadniać, że nie bez znaczenia dla poszkodowanych i odpowiedzialnych jest to, czy odpowiedzialność jest limitowana kwotą 14 mln SDR czy kwotą prawie 60 mln SDR, a międzynarodowy fundusz odpowiada do kwoty 60 czy 135 mln SDR. Tak istotne kwotowo różnice są między konwencjami z 1969 i 1971 r. a protokołami z 1992 r. Sądzić należy, że na najbliższych posiedzeniach Komitetu Prawnego IMO podjęte będą prace nad dalszym zwiększeniem wspomnianych kwot w trybie *tacit acceptance*.

System *tacit acceptance* w CLC przewiduje, że na wniosek jednej czwartej umawiających się stron propozycja zmiany limitów odpowiedzialności ustanowionych w art. V 1992 CLC winna być rozesłana przez Sekretarza Generalnego do wszystkich członków IMO i stron konwencji. W terminie 6 miesięcy poprawka taka będzie przedstawiona Komitetowi Prawnemu IMO do rozważenia. Do udziału w obradach Komitetu będą uprawnione wszystkie państwa-strony konwencji 1992 CLC w celu rozważenia i przyjęcia poprawek. Zaskakujące jest sformułowanie, że w posiedzeniu Komitetu, który jest organem IMO, mogą uczestniczyć państwa nie będące członkami tej organizacji, jeśli podpisały protokoły z 1992 r. Poprawki będą przyjęte większością 2/3 głosów państw stron umowy, obecnych i głosujących w Komitecie prawnym, pod warunkiem, że co najmniej połowa państw uprawnionych będzie obecna

w czasie głosowania. Procedura przewiduje obowiązkową analizę finansową skutków poprawki, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Poprawka przyjęta przez Komitet Prawny zostanie notyfikowana przez IMO wszystkim stronom konwencji 1992 CLC. Poprawka wejdzie w życie po 18 miesiącach, chyba że co najmniej 1/4 państw będących stronami konwencji nie zgłosi sprzeciwu co do treści poprawki.

Także konwencja 1992 FUND przewiduje analogiczny system wnoszenia poprawek do konwencji w zakresie limitów odszkodowawczych. Zauważyć należy, że konwencja FUND w swej pierwotnej wersji przewidywała pewną możliwość modyfikacji limitów odszkodowawczych Funduszu, i to nie przez organizację międzynarodową czy jej organ, lecz przez Zgromadzenie Funduszu, a więc organ międzynarodowej osoby prawnej. Było to jednak możliwe wyłącznie w granicach i w sposób określony konwencją (art. 4 ust. 6 konwencji).

Reasumując można stwierdzić, że uzupełnianie i zmiana treści ratyfikowanych umów międzynarodowych w powyższym trybie, zwłaszcza jeśli chodzi o umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie i jeśli same zmiany wymagałyby zgody wyrażonej w ustawie (np. CLC i FUND), budzić może nadal szereg wątpliwości. Szkoda, że nowe przepisy o umowach międzynarodowych nie próbują tej sprawy rozwiązać w sposób jednoznaczny. Gdyby wyżej sformułowana koncepcja automatycznego przekształcania uchwały, zmieniającej umowę w trybie *tacit acceptance*, w odpowiednią umowę międzynarodową nie była zaakceptowana, to wydaje się, że można próbować jeszcze innej interpretacji. Należałoby przyjąć, że uchwała organizacji międzynarodowej lub jej organu, nawet jeśli ma umocowanie w konkretnej umowie i dotyczy zmiany tej umowy, stanowi zawsze odrębne źródło prawa międzynarodowego, czyli tzw. prawo pochodne organizacji międzynarodowej, gdyż – jak wspomniano – tak nadal określa się uchwały prawotwórcze tych organizacji. A. Wyrozumska zwraca uwagę, że istnieją dwie metody stosowania tego prawa w wewnętrznym porządku prawnym: pośrednia i bezpośrednia²². Pierwsza polega zazwyczaj na wydawaniu aktów prawa wewnętrznego powtarzających treść odpowiedniej uchwały organizacji międzynarodowej. Gdyby tę metodę przyjąć, to niewątpliwie wymagałoby to odrębnej regulacji w naszym systemie prawa. Druga, polega na bezpośrednim stosowaniu uchwał w porządku wewnętrznym. Istnieją dwa warunki takiego stosowania: ogłoszenie i możliwość bezpośredniego zastosowania (uchwała musi mieć charakter *self-executing*). Także to rozwiązanie wymagałoby nowych regulacji prawnych, zwłaszcza bowiem obowiązek ogłaszania uchwał organizacji międzynarodowych nie wynika z naszego prawa. W tym kontekście warto przytoczyć za cytowaną wyżej autorką przykład francuski, który – jak się wydaje – odpowiadałby zwłaszcza potrzebom praktyki legislacyjnej IMO. We francuskim dekrete z 1953 r. w sprawie ratyfikacji i publikacji zobowiązań międzynarodowych zawarto obowiązek publikacji także uchwał organizacji międzynarodowych. Uchwały takie, jeśli wpływają na prawa i obowiązki osobiste muszą być publikowane „Journal Officiel”, czyli odpo-

²² A. Wyrozumska, *Formy zapewnienia skuteczności prawa międzynarodowemu w porządku krajowym*, [w:] *op.cit.*, s. 76 i n.

wiedniku naszego „Dziennika Ustaw”. Niezwykle interesującym rozwiązaniem jest forma zastępczej publikacji, gdy akt opublikowany jest w publicznie udostępnionym publikatorze oficjalnym organizacji międzynarodowej i jeżeli publikacja taka wystarcza, zgodnie z umową międzynarodową, do wywodzenia z takiego aktu praw i obowiązków dla jednostek, to wystarczy tylko wzmianka o tym wraz z dokładnym podaniem publikatora w „Journal Officiel”. Sądzić można, że wiele wydawnictw IMO mogłoby być uznane za takie oficjalne publikatory. Jak się wydaje, podobne rozwiązanie w zakresie umów zawiera art. 18 ust. 5 ustawy z 2000 r. Zgodzić się należy z A. Wyrozumską, że to przede wszystkim prawo wspólnotowe otworzyło bramy dla bezpośredniego stosowania uchwał organizacji międzynarodowych w prawie wewnętrznym.

Gdyby przyjąć powyższe rozwiązanie, to normy prawne jednego aktu prawa międzynarodowego w części byłyby umową międzynarodową, w części zaś uchwałą organizacji międzynarodowej lub jej organu. Niewątpliwie odpowiadałoby to rzeczywistej praktyce powstawania takiego aktu prawa międzynarodowego. Zaletą takiej interpretacji byłoby także pominięcie trudności konstytucyjnych, o których była mowa, gdyż uchwały organizacji międzynarodowej bez względu na ich treść nie wymagają zgody wyrażonej w ustawie, ratyfikacji, nie podlegają też ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Powstaje jednak inna trudność, a mianowicie: czy przyjęta w trybie *tacit acceptance* część ratyfikowanej konwencji międzynarodowej byłaby źródłem powszechnie obowiązującego prawa w świetle obowiązujących norm konstytucyjnych. Wydaje się, że dla nadania charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa uchwale organizacji międzynarodowej, przyjętej w trybie *tacit acceptance*, poza publikacją, celowe byłoby posłużenie się np. stosowaną w k.m. formą inkorporacji.

4.2. UCHWAŁY IMO NIE MAJĄCE CHARAKTERU WIAŻĄCEGO

Analizując polskie prawo o umowach międzynarodowych pod kątem jego przydatności w stosunkach morskich, nie sposób pominąć jeszcze jednego problemu mającego praktyczne znaczenie. Niezależnie od zmiany treści umów międzynarodowych w trybie rezolucji organizacji międzynarodowych, które niewątpliwie mają charakter normatywny, coraz więcej mamy niewiążących uchwał organizacji międzynarodowych, których celem jest tworzenie powszechnie akceptowanych standardów międzynarodowych (*soft law*). Niektóre umowy międzynarodowe obrastają wręcz takimi uchwałami, często ważnymi dla wykonywania postanowień konwencyjnych. Niekiedy sama umowa międzynarodowa zawiera w swej treści dwa rodzaje norm: obowiązujące i zalecane (np. STCW lub FAL). IMO wydało wiele takich zaleceń, których znaczenia dla praktyki obrotu morskiego nie można przecenić. Wśród nich szczególną rolę zajmują tzw. kody lub kodeksy IMO. Właściwie są to uchwały stanowiące niekiedy obszerne kodyfikacje norm, głównie o charakterze technicznym i organizacyjnym²³. Przykładem mogą być Międzynarodowy morski kodeks towarów niebez-

²³ Zob. M.H. K o z i ń s k i, *Normy...*, s. 51 i n. oraz t e n ż e, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 1997, s. 48-49.

piecznych (IMDG) z 1965 r. czy Międzynarodowy kodeks zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczeniu (ISM) z 1993 r.

Trudno zdecydowanie odpowiedzieć, czy ten typ norm stanowi część polskiego prawa wewnętrznego i na jakiej zasadzie jest stosowany w praktyce. Nie są to zresztą normy o jednolitym charakterze prawnym. Dla przykładu niektóre rozwiązania przyjęte w wyżej wspomnianych standardach stały się polskim prawem wewnętrznym jako normy aktów podustawowych²⁴. Inne stały się prawem międzynarodowym o charakterze *hard law* przez nadanie im mocy obowiązującej odpowiednimi poprawkami do konwencji międzynarodowych, np. kodeksy IBC, IGC – wprowadzone jako obowiązkowe poprawkami do konwencji SOLAS z 1983 r., kodeks przewozu masowych ładunków ziarna – wprowadzony jako obowiązkowy poprawkami do konwencji SOLAS z 1991 r., kodeks ISM, kodeks stosowania procedur prób ogniowych (FTP) – wprowadzone jako obowiązkowe poprawkami do konwencji SOLAS z 1994 r., kodeks środków ratunkowych (LSA) wprowadzony do konwencji SOLAS w 1996 r., kodeks budowy i wyposażenia statków przewożących niebezpieczne chemikalia (BCH) wprowadzony rezolucją jako obowiązkowa część załącznika do konwencji MARPOL 73/78. W niektórych wypadkach łączą się wspomniana forma tworzenia *soft law* z trybem *tacit acceptance*.

Cytowane wyżej działania jednej tylko organizacji morskiej tworzą gęszcz norm o różnym charakterze, co do których obowiązywania w systemie prawa polskiego nie ma pełnej jasności. Można sądzić, że żaden sąd nie zastosowałby większości tych norm jako norm prawa międzynarodowego *sensu stricto*. Konieczne zatem nadal jest sformułowanie zasad wprowadzania tego typu standardów międzynarodowych do polskiego prawa wewnętrznego w taki sposób, by stanowiły one niekwestionowane źródło tego prawa. Niestety ani ustawa o umowach międzynarodowych, ani projekt rozporządzenia wykonawczego do niej nie dostrzegają wspomnianych działań prawnomiędzynarodowych. Jest to niebezpieczne w nowym systemie prawa w naszym kraju, który zakłada zamknięty katalog źródeł prawa.

4.3. JEDNOLITE ZASADY I ZWYCZAJE MIĘDZYNARODOWE

Jeszcze inne problemy stwarza wprowadzanie do prawa morskiego zwyczajów międzynarodowych i jednolitych zasad przyjętych w obrocie morskim. Przykładem swoistego odesłania do tego typu norm jest art. 228 § 2 k.m. dotyczący awarii wspólnej. Wydaje się jednak, że znaczenie tego typu norm o pochodzeniu międzynarodowym jest znacznie szersze i wykracza zdecydowanie poza instytucję awarii wspólnej. W doktrynie było szereg wyraźnych postulatów, by w konstytucyjnym systemie źródeł prawa wyeksponować wszystkie źródła uznawane w prawie międzyna-

²⁴ Zob. np. Rozporządzenie Ministra Żeglugi z 1 lutego 1974 r. w sprawie transportu morskiego materiałów niebezpiecznych (Dz.U. nr 9, poz. 55, zmienione Dz.U. 1984, nr 51, poz. 267) lub Rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej z 31 grudnia 1974 r. w sprawie budowy i wyposażenia zbiornikowców przewożących niebezpieczne ciekłe chemikalia luzem (Dz.U. 1975, nr 1, poz. 5).

wym, w tym zwyczaj międzynarodowy²⁵. Propozycję kompleksowego systemu wprowadzania różnego rodzaju norm o pochodzeniu międzynarodowym do prawa polskiego, ze szczególnym uwzględnieniem norm prawa morskiego, zaproponowano w innym opracowaniu²⁶.

5. WNIOSKI WYNIKAJĄCE Z OBECNEGO STANU PRAWNEGO

5.1. Nowe przepisy konstytucyjne i o umowach międzynarodowych nadal nie tworzą w praktyce polskiego prawa morskiego jednolitego systemu wprowadzania coraz liczniejszych norm o pochodzeniu międzynarodowym do wewnętrznego porządku prawnego. Problematiczne jest, czy stworzenie takiego systemu w związku z niezwykle różnorodnością tego typu norm jest możliwe. Niewątpliwie nastąpiło jednak znaczne uporządkowanie dotychczasowej praktyki i zdecydowanie wzrosła w prawie polskim ranga prawa międzynarodowego. Istniejąca regulacja opiera się na założeniu, że normy umów międzynarodowych, których Polska jest stroną, z momentem ratyfikacji i ogłoszenia stają się częścią polskiego systemu prawnego i mają podwójną moc obowiązującą jako normy prawa międzynarodowego (w stosunkach między podmiotami prawa międzynarodowego) i jako normy polskiego prawa wewnętrznego w stosunku do podmiotów podlegających temu prawu.

Nieratyfikowane umowy międzynarodowe, podlegające np. zatwierdzeniu przez Radę Ministrów lub podpisane za zgodą Rady Ministrów, o ile mają się stać powszechnie obowiązującym źródłem prawa, winny być wprowadzone do prawa wewnętrznego – moim zdaniem – w formie ustawy. Nie wydaje się, by sama publikacja takiej umowy w „Monitorze Polskim” była wystarczająca dla wprowadzenia jej do polskiego porządku prawnego. W stosunkach morskich dla takich umów nadal mogłaby być przydatna stosowana metoda „inkorporacji”, rozumianej jako forma wprowadzenia określonych norm o pochodzeniu międzynarodowym do prawa wewnętrznego.

5.2. Przy okazji warto także odnieść się do innego problemu związanego z relacją prawa morskiego i prawa międzynarodowego. W braku regulacji konstytucyjnej, określającej miejsce umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa, do k.m. wprowadzono w 1991 r. tzw. normę priorytetową, przesądzającą o pierwszeństwie umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, w stosunku do postanowień kodeksu²⁷. Podobne normy priorytetowe zawierają także inne ustawy

²⁵ Por. *Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o kierunkach pilnych zmian w systemie prawnym RP*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12, s. 43 i n.; K. S k u b i s z e w s k i, *Przyszła konstytucja a miejsce prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 3, s. 11 i n., zob. także M. M a s t e r n a k - K u b i a k, *Zwyczaj i prawo zwyczajowe*, [w:] *op.cit.*, s. 44 i n.

²⁶ Por. M. H. K o z i ń s k i, *Normy...*, s. 55-59.

²⁷ Wprowadzony ustawą z 4 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy – Kodeks morski (Dz.U. nr 16, poz. 73) art 1 § 1a k.m. ma następujące brzmienie: „Przepisów Kodeksu morskiego nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, postanawia inaczej”. Odpowiednio w innych ustawach klauzula ta ma następujące brzmienie: „Przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej” (ustawy

morskie, np.: art.1 ust. 3 ustawy z 23 maja 1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych²⁸, art. 3 ustawy z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki²⁹, art.1 ust. 3 ustawy z 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim³⁰. Zadaniem tych norm – jak się wydaje – było nie tylko określenie pierwszeństwa umowy międzynarodowej w stosunku do norm danej ustawy morskiej, ale także podkreślenie faktu, że w stosunkach morskich szczególnie ważnym źródłem prawa wewnętrznego jest umowa międzynarodowa. Normy tego typu są obecnie zbędne. Należałoby je wyeliminować z ustawodawstwa morskiego, są bowiem sprzeczne z treścią art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Przypomnijmy zatem, że ta norma konstytucyjna przewiduje jedynie pierwszeństwo przed ustawą umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie.

5.3. Sądzić można, że niedoskonałości wynikające z dotychczasowego stosowania zasady *proprio vigore* coraz większa liczba różnego typu norm międzynarodowych, potrzeba bardziej jednoznacznego usytuowania tego typu norm w prawie morskim skłoniły także naszego ustawodawcę do wprowadzenia, egzemplifikowanej w tym opracowaniu konwencjami CLC i FUND, metody nazywanej „inkorporacją”.

Nie ulega wątpliwości, że normy międzynarodowe, które wskazuje ustawodawca polskiemu adresatowi w k.m. i innych ustawach morskich są częścią polskiego prawa wewnętrznego, konkretnie ustawy k.m. lub innych ustaw morskich³¹, o czym świadczy choćby odpowiednia stratyfikacja tych aktów normatywnych. Nie sposób przeto *de lege lata* traktować stosowanej w ustawodawstwie morskim „inkorporacji” jako metody wprowadzania postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych do prawa krajowego. O ich miejscu w systemie prawa wewnętrznego przesądza bowiem

o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza i o rybołówstwie morskim); odmiennie ustawa o pracy na morskich statkach handlowych: „Przepisów ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa dotycząca pracy na morskich statkach handlowych, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, stanowi inaczej: jednakże przepisy ustawy korzystniejsze dla pracownika niż postanowienia umowy międzynarodowej mają pierwszeństwo”.

²⁸ Dz.U. nr 61, poz. 258 z późniejszymi zmianami.

²⁹ Dz.U. nr 47, poz. 243.

³⁰ Dz.U. nr 34, poz. 145.

³¹ Metodę tę zastosowano także w ustawie z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz.U. nr 47, poz. 243), w której „inkorporowano” konwencje: o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, Londyn 1973/1978 (Dz.U. 1987, nr 17, poz. 101), o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, Helsinki 1974 (Dz.U. 1980, nr 18, poz. 64), o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez zatapianie odpadów, Moskwa, Waszyngton, Londyn, Meksyk 1972 (Dz.U. 1984, nr 11, poz. 46), o interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami, Bruksela 1969 (Dz.U. 1976, nr 35, poz. 207). Polska ratyfikowała nową konwencję helsińską z 1992 r. (Dz.U. 1999, nr 62, poz. 686, tekst Dz.U. 2000, nr 28, poz. 348). Wprawdzie formuła inkorporacyjna z art.1 ustawy z 1995 r. jest otwarta, gdyż zawiera sformułowanie „wraz ze zmianami od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”, nie sposób jednak akceptować stanu prawnego, w którym w treści obowiązującej ustawy brak powołania właściwej konwencji z miejscem publikacji, zmieniającej istotne standardy międzynarodowe, na których opiera się ustawa, podczas gdy powoływana jest konwencja już nie obowiązująca.

Konstytucja RP. Jak wyżej wspomniano, tę metodę można obecnie utrzymać tylko w odniesieniu do umów międzynarodowych nie wymagających ratyfikacji i uchwał organizacji międzynarodowych, dzięki czemu te akty prawa międzynarodowego mogą stać się powszechnie obowiązującymi źródłami prawa polskiego.

Zapisy art. 176, 308, 333 i 340 k.m. stanowią obecnie – moim zdaniem – jedynie, stosowane często w praktyce legislacyjnej, odesłanie do innego aktu normatywnego. Proponowane przez autora niniejszego opracowania³² uznanie klauzul inkorporujących ratyfikowane umowy międzynarodowe jako odesłań znajduje potwierdzenie w najnowszej literaturze polskiej³³.

Nasuwają się pytania, czy wspomniane odesłania należy utrzymać w naszym ustawodawstwie, a zwłaszcza czy utrzymać je w dotychczasowej formie. Przykład konwencji CLC i FUND jest skrajny, zostały bowiem one nie tylko powołane w klauzuli inkorporacyjnej, ale wkomponowane w treść ustawy w licznych przepisach. Jak stracono się wykazać, modyfikacja systemu przepisów międzynarodowych o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, a dokładniej rzecz ujmując, opóźnienia legislacyjne mogą doprowadzić do załamania się systemu odpowiedzialności olejowej w polskim prawie wewnętrznym³⁴.

Omówiony w tej pracy przykład skłania do wniosku, że w obecnym stanie prawnym wspomniane wyżej przepisy inkorporacyjne należałoby wyeliminować, jednakże aby nie zmieniać układu przepisów k.m. i innych ustaw, można je zastąpić ogólną formułą odesłania „do właściwej umowy międzynarodowej”, stosowaną przed nowelizacją z 1991 r. Pozwoliłoby to uniknąć cytowania w ustawach morskich danych o nazwie, dacie i miejscu uchwalenia, miejscu opublikowania danej umowy międzynarodowej, co przy każdej ich zmianie wymaga nowelizacji ustawy³⁵.

Zbędne także wydają się sformułowania ustaw morskich podkreślające obowiązek podania postanowień umów międzynarodowych do publicznej wiadomości we właściwy sposób jako warunku ich obowiązywania. Publikacja w „Dzienniku Ustaw” jest bowiem obecnie jednym z integralnych elementów konstytucyjnej transformacji umowy międzynarodowej. Omawiane przepisy o umowach międzynarodowych precyzują – jak wspomniano wyżej – zasady publikacji aktów prawa międzynarodowego.

³² M.H. K o z i Ń s k i, *Normy...*, s. 53.

³³ Por. A. W y r o z u m s k a, *op.cit.*, s. 62 i 66; autorka uznaje np. art. 1111 k.p.c. i art. 512 k.p.k. za odesłanie, zob. także A. P r e i s n e r, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] *op.cit.*, s. 129 i n.

³⁴ Podobne trudności związane były już wcześniej z protokołem uzupełniającym konwencję ateńską w sprawie przewozu pasażerów i ich bagażu z 1974 r.; w tym miejscu należy zauważyć, że mimo negatywnych doświadczeń z inkorporacją w projektach nowych ustaw znacznie się tę formułę rozszerza, m.in. w projekcie nowego k.m. inkorporuje się konwencję o pomierzaniu statków (TONNAGE), a w projekcie ustawy o bezpieczeństwie morskim większość konwencji technicznych; przypomnijmy, że wszystkie one zawierają formułę *tacit acceptance*.

³⁵ W najbliższym czasie czeka Polskę ewentualna ratyfikacja szeregu protokołów zmieniających „inkorporowane” do k.m. konwencje, są to: PROT LLMC 1996, PROT PAL 1990; możliwe jest także ratyfikowanie nowych konwencji morskich, jak np. OPRC 1990, NUCLEAR 1971, SALVAGE 1989, które niewątpliwie wpłyną na ustawodawstwo morskie.

5.4. Omówiony wyżej przypadek trudności związanych z modyfikacją konwencji CLC i FUND eksponuje znaczenie wcześniejszego przygotowania legislacyjnego do zmian w prawie międzynarodowym i koordynacji decyzji dotyczących polskich zobowiązań międzynarodowych. Celowe jest przywiązywanie większego znaczenia do relacji między normami o pochodzeniu międzynarodowym i krajowym; wzorem może być dbałość o zgodność prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej. Sądzić można, że ustawa o umowach międzynarodowych znacznie bardziej formalizuje tryb zaciągania zobowiązań międzynarodowych przez Rzeczpospolitą Polską, nakłada w tym zakresie większą odpowiedzialność na właściwych ministrów i zwiększa koordynacyjną i nadzorczą rolę Rady Ministrów. Należy mieć nadzieję, że nowe przepisy o umowach międzynarodowych przyczynią się do zwiększenia przejrzystości, dostępności i stabilności międzynarodowych źródeł prawa w Polsce.

THE MODIFICATION OF THE SYSTEM OF CIVIL LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY OIL POLLUTION AND POLISH LAW

(S u m m a r y)

The inspiration for writing this article was Poland's renunciation of the Brussels Conventions on civil liability for damage caused by oil pollution from 1969 (CLC) and on establishing an International Fund for Compensation for Damage Caused by Oil Pollution from 1971 (FUND), and her ratification of the new versions of these conventions from 1992. This coincided with legislative work on the new Polish maritime code and the passing of the legislation of 14 April 2000 concerning international treaties.

In the first part of the essay the author considers the certain disintegration of the international system of civil liability for damage caused by oil pollution, a disintegration connected with a series of modifications of the CLC and FUND conventions. Especially germane are the consequences of the change in the international treaties that apply in Poland in connection with the specific method of their introduction into the Maritime Code, a method which is defined as "incorporation." The author suggests that urgent changes are necessary in the content of the Maritime Code. The lack of these may cause difficulties in applying the principles of the CLC and FUND conventions in Polish law.

The second part of the article discusses several consequences of introducing the recent legislation on international treaties in maritime law. *Inter alia*, it discusses the question of publishing regulations of international origin. Especial attention is paid to difficulties connected with the difficulty of introducing resolutions of international organisations into national law, resolutions that change the content of international conventions on the principle of *tacit acceptance*. The author draws attention to the fact the new CLC and FUND conventions from 1992 have also adopted the *tacit acceptance* formula for changes. This certainly constitutes a risky precedence in international civil-law legislation hitherto.

The author proposes a solution that will permit the adaptation of new regulations concerning international agreements to the resolutions of international organisations, changing and supplementing the content of international agreements. He also suggests the abandonment of so-called incorporational clauses in Polish maritime law.