

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

WYBRANE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE ZMIANĄ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ W TRYBIE *TACIT ACCEPTANCE*

Artykuł dotyczy instytucji prawnej charakterystycznej dla większości konwencji morskich. W celu przyspieszenia dostosowywania prawa morskiego do wymagań obrotu, zwłaszcza w kwestiach technicznych, IMO wypracowało formę zmiany konwencji polegającą na przyjmowaniu poprawek przez właściwe gremia tej organizacji, kwalifikowaniu większością głosów, a następnie rozsyłaniu ich do akceptacji państwom-stronom konwencji. Jeśli państwa w wyznaczonym terminie nie zgłoszą sprzeciwu, uchwały IMO stają się integralną częścią konwencji.

W trakcie prac legislacyjnych w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego doszło to kontrowersji z Rządowym Centrum Legislacji wokół sposobu wprowadzania do prawa polskiego zmian przyjmowanych w trybie tacit acceptance.

Autor zwraca uwagę na konieczność wypracowania w Polsce uproszczonego systemu przyjmowania takich zmian w umowach międzynarodowych i proponuje konkretne zapisy w nowym kodeksie morskim związane z relacjami między normami pochodzenia międzynarodowego i krajowego.

1. UWAGI WSTĘPNE

Prawo morskie jest dalece zinternacjonalizowane. Wprawdzie obecnie niemal w każdej dziedzinie prawa są już unormowania międzynarodowe, ale międzynarodowa legislacja morska jest od kilkudziesięciu lat zasadniczym motorem rozwoju tej dziedziny prawa. Nie sposób wręcz wyobrazić sobie k.m. lub innej ustawy morskiej bez odniesienia do norm międzynarodowych, a coraz częściej także unijnych. Nie trzeba zatem tłumaczyć, jak wielkie znaczenie ma prawidłowe ustalenie wzajemnych relacji między normami pochodzenia międzynarodowego i krajowego¹.

¹ Autor tego opracowania wielokrotnie zajmował się tą problematyką, zob. M. H. Koziński, *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne – uwagi w związku z nowelizacją kodeksu morskiego (artykuł dyskusyjny)*, Technika i Gospodarka Morska 1988, nr 8–9, s. 348 i nast.; *idem*, *Wprowadzanie do polskiego systemu prawnego norm o pochodzeniu międzynarodowym ze szczególnym uwzględnieniem prawa morskiego*, WSM, Gdynia 1994; *idem*, „*Inkorporacja*” konwencji międzynarodowych w kodeksie morskim, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 1995, nr 1,

Mając na względzie dalsze uwagi, trzeba przypomnieć, że przez wiele lat w polskiej literaturze nie tylko prawa morskiego głoszone poglądy, że ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe obowiązują z mocy własnej (*ex proprio vigore*) i nie trzeba dokonywać żadnych dodatkowych działań prawnych na gruncie prawa krajowego dla ich wprowadzenia do polskiego porządku prawnego, poza publikacją w Dzienniku Ustaw. Stanowisko takie prezentowała znaczna część doktryny nie tylko prawa morskiego (J. Łopuski, S. Rozmaryn, H. de Fiumel)².

W latach 90. ubiegłego stulecia powstała na forum Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego, początkowo głównie na potrzeby nowelizacji k.m., a następnie przyjęta we wszystkich aktach prawnych z zakresu prawa morskiego, nowa koncepcja tzw. inkorporacji³. Przy braku odpowiednich zapisów konstytucji prawnicy morscy starali się wypełnić istotną lukę prawną na styku prawa międzynarodowego i prawa krajowego. I tak powstała m.in. tzw. klauzula priorytetowa⁴, mówiąca o pierwszeństwie w danej ustawie morskiej norm o pochodzeniu międzynarodowym, przed prawem wewnętrznym, oraz formuła „wprowadzania” do konkretnych aktów ustawodawczych właściwych norm konwencyjnych. W obecnym stanie prawnym o jakimkolwiek wprowadzaniu norm konwencyjnych przepisami „inkorporacyjnymi” w ustawach morskich nie może być już mowy, dlatego te formuły w k.m. będzie się nazywać dalej po prostu odesłaniami.

Przypomnienia te wydają się celowe po to, by wykazać, że zapisy niektórych norm k.m. mają swoją genezę związaną z wieloletnimi doświadczeniami Komii

s. 157 i nast., *idem*, *Normy o pochodzeniu międzynarodowym w polskim prawie morskim*, Prawo Morskie 1995, t. IX, s. 45 i nast.; *idem*, *Relacje 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 nast.

² Por. M. H. Kozinski, *Normy o pochodzeniu międzynarodowym...*, *op.cit.*, s. 47. Należy zauważyć, że koncepcja ta na gruncie poprzedniego systemu prawa konstytucyjnego nie miała żadnej podstawy prawnej. Była więc wytworem teorii i praktyki, pozwalającej na wprowadzanie do polskiego systemu prawnego coraz większej ilości norm o pochodzeniu międzynarodowym. Wątpliwości dotyczące tej koncepcji zgłaszał m.in. K. Skubiszewski, *Glosa do uchwały SN z 5.10.1974 r.*, Państwo i Prawo 1977, nr 8–9, s. 262.

³ Co do tego terminu nie było zgodności w literaturze. J. Gilas (*Konflikt norm międzynarodowych i krajowych*, Technika i Gospodarka Morska 1989, nr 8–9, s. 372) uznał go za niefortunny, albowiem jego zdaniem chodzi w tym przypadku o recepcję. Zdaniem autora, formuły inkorporacyjne w ustawach morskich są po prostu odesłaniem do umów międzynarodowych, będących już w systemie prawa polskiego, a zatem nie są inkorporacją, ani nie spełniają roli wprowadzania norm międzynarodowych do prawa krajowego (por. M. H. Kozinski, *Normy o pochodzeniu międzynarodowym...*, *op.cit.*, s. 53; *idem*, „*Inkorporacja*”..., *op.cit.*, s. 162). Przypomnieć należy, że odesłanie może polegać na tym, że: 1) ustawa krajowa wskazuje, iż prawo międzynarodowe się stosuje, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, 2) prawo międzynarodowe, do którego odsyła ustawa, może uzupełniać prawo krajowe, a także 3) opierać się na formule, że akty prawa wewnętrznego nie naruszają określonych norm prawa międzynarodowego.

⁴ W k.m. z 1961 r. dodano art. 1 § 1a w brzmieniu: „Przepisów Kodeksu morskiego nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita jest stroną, postanawia inaczej”. Zob. M. H. Kozinski, *Nowy kodeks morski*, Gdynia 2002, s. 17.

sji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego. Aktualne normy odsyłające do systemu norm o pochodzeniu międzynarodowym w k.m. wyglądają następująco:

- pierwsze odesłanie zawiera art. 10 § 1pkt 2a, w którym wskazuje się rozporządzenie nr 613/91 (EWG) z 4.03.1991 r. w sprawie transferu statków z jednego rejestru do drugiego wewnątrz wspólnoty (Dz.Urz. z 1991 r. L 68 z późniejszymi zmianami). Ten błąd legislacyjny z 2004 r. skrytykowano pod względem merytorycznym i legislacyjnym⁵;
- drugie odesłanie zawiera art. 41 § 1, w którym przywołuje się Konwencję o pomierzaniu pojemności statków, sporządzoną w Londynie 23.06.1969 r. (Dz.U. z 1983 r., Nr 56, poz. 247). Pełna formuła „inkorporacyjna” przyjęta przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Morskiego dodatkowo podaje skrótową nazwę konwencji, stosowaną w dalszych przepisach – „konwencja o pomierzaniu”, a ponadto określenie pozwalające na utrzymanie treści zapisu w k.m. nawet po zmianie tej konwencji – „wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”;
- trzecie odesłanie, zawarte w art. 97 § 1 k.m., dotyczy Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie, sporządzonej w Londynie 19.11.1976 r. (Dz.U. z 1986 r., Nr 35, poz. 175); pozostała część formuły inkorporacyjnej – jak w poprzednim przypadku; o konwencji LLMC będzie jeszcze mowa, gdyż w związku z jej zmianą doszło do kontrowersji między Komisją Kodyfikacyjną Prawa Morskiego a Rządowym Centrum Legislacji;
- czwarte odesłanie, inne niż poprzednie, zawiera art. 167 § 1 k.m.; dotyczy ono Międzynarodowej konwencji o ujednoczeniu niektórych zasad dotyczących konosamentów, sporządzonej w Brukseli 25.08.1924 r. (Dz.U. z 1937 r., Nr 33, poz. 258, wpraw.: Dz.U. z 1936 r., Nr 15, poz. 139, Dz.U. z 1937 r., Nr 33, poz. 259), zmienionej protokołem sporządzonym w Brukseli 23.02.1968 r. (Dz.U. z 1980 r., Nr 14, poz. 48) oraz protokołem sporządzonym w Brukseli 21.12.1979 r. (Dz.U. z 1985 r., Nr 9, poz. 26). Jak widać, to odesłanie nie zawiera skróconej formy konwencji RHV, a zwłaszcza formuły dotyczącej obowiązywania zmian do tej umowy międzynarodowej;
- piąte odesłanie, z art.181, wiąże się z Konwencją w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, sporządzoną w Atenach 13.12.1974 r. (Dz.U. z 1987 r., Nr 18, poz.108), zwaną dalej konwencją ateńską, zmienioną protokołem sporządzonym w Londynie 9.11.1976 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 99, poz. 479); wydaje się, że w tym wypadku skrócona nazwa konwencji po-

⁵ Zob. M. H. Kozłowski, *Kodeks morski (Konwencje międzynarodowe i akty wykonawcze)*, Gdynia 2005, s. 21 i nast.; *idem*, *Rejestry okrętowe w Rzeczypospolitej Polskiej*, Prawo Morskie 2005, t. XXI, s. 247 i nast.

winna znaleźć się po protokole, gdyż konwencja i protokół stanowiły dotychczas konwencję ateńską;

- szóste odesłanie zawarte jest w art. 272 § 1 k.m. i dotyczy Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, sporządzonej w Brukseli 29.11.1969 r. (Dz.U. z 1976 r., Nr 32, poz. 184), zmienionej protokołem sporządzonym w Londynie 27.11.1992 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 136, poz. 1526)⁶; dalsza część formuły inkorporacyjnej taka jak w drugim odesłaniu;
- siódme odesłanie zawiera art. 271a § 1 k.m. i dotyczy Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejem bunkrowym, przyjętej przez IMO⁷ w Londynie 23.03.2001 r. (Dz.U. z 2008 r., Nr 148, poz. 939); dalsza część identyczna jak w drugim odesłaniu⁸;
- ósme odesłanie, z art. 279 §1 k.m., jest analogiczne do odesłania szóstego i dotyczy Międzynarodowej konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami, sporządzonej w Brukseli 18.12.1971 r. (Dz.U. z 186 r. Nr 14, poz. 79), zmienionej protokołem sporządzonym w Londynie 27.11.1992 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 136, poz. 1529)⁹, dalsza część, jak w odesłaniu drugim;

De lege lata to wszystkie odesłania do konwencji międzynarodowych w k.m. Należy zauważyć, że nie są to jedyne formy internacjonalizacji k.m., ponieważ ten akt prawny ponadto stosuje szeroko metody recepcyjne i wiele instytucji prawa morskiego, np. zderzenia, ratownictwo, jest opartych na obowiązujących konwencjach, do których jednak kodeks nie odsyła. Podsumowując, tzw. klauzule inkorporacyjne miały pierwotnie przede wszystkim wprowadzić do prawa morskiego konkretne normy merytoryczne dotyczące kilku zasadniczych instytucji prawa morskiego. Obecnie – jak wspomniano – o miejscu umów międzynarodowych w systemie polskiego prawa przesądza Konstytucja z 1997 r. Poza tym, stosując skróconą nazwę konwencji, upraszczano tekst

⁶ Na kształt odesłań istotny wpływ mają same umowy międzynarodowe. W wypadku CLC protokół z 1992 r. zawiera integralny, zupełnie nowy tekst całej konwencji. Należy dodać, że ratyfikacja nowej wersji oznaczała automatycznie wypowiedzenie starej konwencji. Zwrócono uwagę w literaturze (M. H. K o z i ń s k i , *Celowość nowelizacji nowego kodeksu morskiego*, Prawo Morskie 2003, t. XVIII, s. 22), że treść tego odesłania nie powinna już zawierać nazwy pierwotnej umowy międzynarodowej, którą Polska wypowiedziała. Poza tym – jeżeli odesłanie ma rzeczywiście należycie pełnić swoją rolę informacyjną, należałoby podać nazwy dzienników ustaw zawierających teksty jednolite konwencji. Należałoby więc podać poz. 1527 wskazanego w k.m. Dz.U.

⁷ Trudno zrozumieć, dlaczego ustawodawca w tym wypadku użył określenia „przyjętej przez IMO”, a nie „sporządzonej w Londynie”.

⁸ Jak się wydaje, w tym odesłaniu ustawodawca jest niekonsekwentny, konwencja bunkrowa nie zawiera bowiem procedury *tacit acceptance*.

⁹ Powyższe uwagi dotyczące brzmienia formuły inkorporacyjnej dla CLC mają zastosowanie do FUND, z tym że tekst jednolity tej konwencji ukazał się w Dz.U. Nr 136, poz. 1530.

kodeksu. Ponadto dzięki sformułowaniu „ze zmianami” starano się unikać zbyt częstych nowelizacji kodeksu. W szczególności chodziło o zmiany dokonywane w tych konwencjach w trybie uproszczonym, niewymagającym ratyfikacji. Zdecydowana większość konwencji, do których odsyła k.m., stosując formułę „ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”, zawiera konstrukcję prawną *tacit acceptance*. I to te zmiany ma na myśli ustawodawca, wykorzystując ową formułę. Trzeba zauważyć, że powyższa formuła jest pewnym wybiegiem morskiego ustawodawcy, gdyż nie ma w polskim systemie prawnym żadnego „właściwego sposobu ogłaszania” zmian przyjętych w trybie *tacit acceptance*¹⁰. Zmian wprowadzanych normalnym trybem, czyli protokołem przyjmowanym przez konferencję dyplomatyczną, wymagającą ratyfikacji, nie sposób pominąć w zapisach kodeksowych. Wymaga to nowelizacji formuły inkorporacyjnej.

Od wielu lat zgłasza się wątpliwości co do celowości utrzymywania metody inkorporacyjnej w k.m. Przed dziewięćciu laty autor tego opracowania podkreślał¹¹, że w obecnym stanie prawnym przepisy inkorporacyjne należałoby wyeliminować, ale w taki sposób, aby nie zmienić układu przepisów k.m. 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, miejscu uchwalenia, miejscu opublikowania danej umowy międzynarodowej, co przy każdej jej zmianie wymaga nowelizacji ustawy.

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. Dla umów nieratyfikowanych, a jedynie zatwierdzanych, rolę taką pełni ich publikacja w Monitorze Polskim.

Do takich wniosków prowadzi podejście teoretyczne, ale adresatami prawa morskiego są praktycy obrotu morskiego. Dlatego autor nie obstawałby za całkowitym usunięciem z k.m. odesłań do umów międzynarodowych. Pełnią one bowiem istotną rolę informacyjną. Jednak obecna forma tych odesłań budzi zbyt wiele kontrowersji.

¹⁰ Autor tego opracowania zgłaszał w trakcie prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego projekt przepisu wprowadzającego obowiązek oficjalnego ogłaszania takich zmian konwencji międzynarodowych. Jest paradoksem, że luka ta jest utrzymywana i praktycznie adresaci norm prawnych w naszym kraju nie mogą zapoznać się z oficjalnym tekstem tak znanych konwencji, jak SOLAS, STCW, a w przyszłości z aktualnymi limitami ograniczonej odpowiedzialności w systemie LLMC, CLC, PAL.

¹¹ Por. M. H. Kozłowski, *Modyfikacja systemu odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami a prawo polskie*, Prawo Morskie 2001, t. XV, s. 68.

Na koniec ocena zawarta w najnowszej literaturze. M. Czepelak stwierdza: „reasumując, wypada jeszcze raz podkreślić, że z normatywnego punktu widzenia odesłania do umów międzynarodowych są w obecnym systemie konstytucyjnym całkowicie zbędne. Jeśli jednak ustawodawca decyduje się na ich zamieszczenie celem zwiększenia komunikatywności przepisów krajowych oraz uwrażliwienia adresatów norm na możliwość obowiązywania w danej kwestii norm konwencyjnych, albo też dla podkreślenia znaczenia umów międzynarodowych i ich poszanowania przez prawo krajowe, to powinien używać wyrażeń niewywołujących wątpliwości”¹².

Powyższe stanowisko jest bez wątpienia słuszne i dlatego przed Komisją Kodyfikacyjną Prawa Morskiego stoi zadanie nowego podejścia do tych problemów w dalszych pracach legislacyjnych. Należy dodać, że Komisja nie wypracowała także zasad wprowadzania do k.m. regulacji unijnych. Jako twórca projektu przepisów części ogólnej nowego k.m. autor tego artykułu zwraca uwagę, że rozstrzygnięcia w tym zakresie powinny się znaleźć właśnie w tej części kodeksu.

2. SYSTEM *TACIT ACCEPTANCE*

Uprozczone procedury zmiany umów międzynarodowych nie są czymś nowym. System *contracting-out* wiąże się z działalnością współczesnych organizacji międzynarodowych i polega na tym, że uchwała prawotwórcza organizacji, podejmowana przez jej członków „przekształca się” w umowę międzynarodową na zasadzie, że umowa taka wiąże państwo członkowskie danej organizacji, o ile w określonym czasie nie powiadomi ono, że nie wyraża zgody na przyjęte w uchwale rozwiązania. Milczenie państwa, czyli brak złożenia sprzeciwu w terminie, uznaje się zwykle za „milczącą akceptację”.

Poza IMO metodą *tacit acceptance* posługują się także inne organizacje międzynarodowe, np. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (ITU), Światowa Organizacja Meteorologiczna (WMO), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO).

Postanowienia dotyczące uproszczonych procedur zmiany konwencji międzynarodowych są zawarte niemal we wszystkich konwencjach IMO. Nie są one identyczne, w zależności od okresu, w którym były formułowane, ale mechanizm milczącej akceptacji jest podobny¹³. Dla przykładu, w jednej ze star-

¹² Por. M. Czepelak, *Umowy międzynarodowe jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 109.

¹³ Na temat wykazu tych konwencji zob. M. H. Kozinski, *Modyfikacja systemu...*, *op.cit.*, s. 59 i nast. Obecnie wykaz ten należy uzupełnić o nowe konwencje techniczne, np. AFS, BWM i SRC, a także o konwencje cywilistyczne CLC, FUND, PAL, PROT 2002. Do najnowszych przykładów sto-

szych konwencji, do których można zaliczyć konwencję COLREG 1972, art. VI zawierającą następującą regulację:

„Jeżeli zmiana zostanie przyjęta większością dwóch trzecich głosów obecnych i głosujących na Zgromadzeniu [chodzi o Zgromadzenie Ogólne IMO], wówczas Sekretarz Generalny poda ją do wiadomości wszystkich umawiających się stron w celu jej przyjęcia. Zmiana taka wejdzie w życie w dniu określonym przez Zgromadzenie przy jej przyjęciu, chyba że we wcześniejszym terminie, określonym przez Zgromadzenie, więcej niż jedna trzecia umawiających się stron zawiadomi Organizację, że sprzeciwia się zmianie. Każda zmiana z dniem wejścia w życie zastępuje i uchyla poprzednie postanowienie, do którego się odnosi, w stosunku do wszystkich umawiających się stron, które nie zgłosiły sprzeciwu do zmiany”.

Bardzo rozbudowany jest art. VIII konwencji SOLAS 1974. Konwencja przewiduje różne tryby zmiany jej postanowień – od klasycznej konferencji dyplomatycznej i odpowiedniego protokołu do systemu *tacit acceptance*. Bardziej wymagające są zasady zmiany postanowień samej konwencji i rozdziału pierwszego załącznika, mniej wymagające – zmiany pozostałej części załącznika. Przykładowo art. VIII vii (2) brzmi następująco:

„Poprawka do załącznika w części innej niż rozdział I wejdzie w życie w stosunku do wszystkich umawiających się rządów, z wyjątkiem tych, które zgłosiły sprzeciw do poprawki i nie wycofały tego sprzeciwu po upływie 6 miesięcy od daty, którą uważa się za datę jej przyjęcia. Jednakże przed ustaloną datą wejścia jej w życie każdy umawiający się rząd może przesłać do Sekretarza Generalnego Organizacji oświadczenie, że uważa się za zwolniony z obowiązku stosowania tej poprawki przez okres nie przekraczający jednego roku od daty jej wejścia w życie lub przez dłuższy okres, który może być ustalony większością dwóch trzecich głosów umawiających się rządów obecnych i biorących udział w głosowaniu...”¹⁴.

Systemy *tacit acceptance* w konwencjach CLC i FUND przedstawiono w innych opracowaniach¹⁵. Warto odnotować, że praktycznie dotyczą one jedynie wysokości kwot, o których mowa w tych umowach międzynarodowych. Pozornie zatem kwestii „technicznej”, ale nie trzeba uzasadniać, jakie konsekwencje ma dla poszkodowanych wysokość odszkodowań, których mogą dochodzić na podstawie wspomnianych zmian.

W praktyce IMO uzasadnieniem wprowadzenia systemu *tacit acceptance* był postęp techniczny w żegludze morskiej, wymagający szybszego – niż dotychczas – wprowadzania zmian w konwencjach technicznych. Ze względu na zapotrzebowanie wspólnoty międzynarodowej konwencja SOLAS jest zmieniana mniej więcej raz w roku. Początkowo IMO opierało się na regule (nadal stoso-

sowania *tacit acceptance* można zaliczyć art. XV konwencji o morskim prawie pracy (MLC) z 2006 r., przygotowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy (ILO).

¹⁴ Jak widać, wersja procedury *tacit acceptance* w konwencji SOLAS przewiduje formę zawieszenia obowiązywania w stosunku do konkretnego kraju poprawki konwencji. W prawie polskim nie ma przepisów, które pozwalałyby sformułować i przedstawić takie oświadczenie.

¹⁵ Zob. M. H. Koziański, *Normy o pochodzeniu międzynarodowym...*, *op.cit.*, s. 49–50; *idem*, *Modyfikacja systemu...*, *op.cit.*, s. 59–60.

wanej w konwencjach), w której nowe regulacje wchodzi w życie po ratyfikacji przez co najmniej dwie trzecie państw członkowskich. Doprowadziło to do sytuacji, że niektóre poprawki w ogóle nie wchodziły w życie. Procedura milczącej zgody znacznie przyspieszyła proces dostosowywania prawa morskiego do potrzeb żeglugi. Według IMO bez *tacit acceptance* nie dałoby się obecnie utrzymać aktualności międzynarodowych konwencji morskich. Można zaryzykować tezę, że bez uproszczenia procedury przyjmowania poprawek do konwencji morskich nie byłoby współczesnej IMO, że system ten został integralnie wmontowany w strukturę tej organizacji¹⁶. Na 14. sesji Komitetu Prawnego IMO w 1972 r. stwierdzono, że system *tacit acceptance* jest najlepszym z możliwych rozwiązań.

Już w 2001 r. podkreślono w literaturze¹⁷, że w wielu wypadkach IMO i inne organizacje międzynarodowe stosują wręcz różne wybiegi prawne, mające na celu modyfikację prawa międzynarodowego bez konieczności zwoływania konferencji dyplomatycznych, które są kosztowne i długotrwałe, a ich wynik jest niepewny, zwłaszcza w sprawach, o których wiadomo, że uzyskanie powszechnego *consensusu* będzie nad wyraz trudne. Dlatego świadomie ogranicza się konieczność uruchamiania długotrwałych procedur ratyfikacyjnych, coraz częściej poprzestaje się na zatwierdzaniu umów międzynarodowych, zmniejsza się liczbę ratyfikacji niezbędnych do wejścia nowych norm w życie, przenosi niektóre merytoryczne regulacje do załączników, które znacznie łatwiej zmieniać, chociaż są integralną częścią konwencji *etc.*

W literaturze procedury *tacit acceptance* oceniane są różnie. Korzyści z tej uproszczonej formy zmiany umów międzynarodowych prezentuje najobszerniej Lei Shi¹⁸. Zdarzają się też oceny bardzo krytyczne, wręcz sarkastyczne, zwracające uwagę na fakt, że obowiązującym prawem krajowym stają się normy, które nie przeszły pełnej parlamentarnej drogi legislacyjnej. Amerykański adwokat R. Sullivan stwierdza, że „niefortunne jest, że praw przyjętych w drodze »milczącej akceptacji« nie sposób znaleźć w oficjalnych organach promulgacyjnych USA, lecz żeby się z ich treścią zapoznać, trzeba kupić odpowiednie wydawnictwa ONZ i organizacji międzynarodowych”¹⁹. Wydaje się, że procedury *tacit acceptance* mogą być niekorzystne dla państw o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, mających słabą organizację administracji morskiej. Polska nie powinna obawiać się tego systemu, a w żadnym wypadku nie powinno się podnosić argumentów konstytucyjno-legislacyjnych przeciwko tej metodzie zmiany

¹⁶ Zob. m.in. A. O. A d e d e, *Amendment procedures for conventions with technical annexes. The IMCO experience*, Vanderbilt Journal of International Law 1977, nr 17, s. 200 i nast.

¹⁷ Por. M. H. K o z i ń s k i, *Modyfikacja systemu...*, *op.cit.*, s. 60–61.

¹⁸ Zob. L e i S h i, *Successful use the tacit acceptance procedure to effectuate progress in international Maritime Law*, University of San Francisco Maritime Law Journal 1998–1999, nr 11, s. 299–332.

¹⁹ Por. R. S u l l i v a n, *IMO and the „Tacit Acceptance Procedure”*, Florida Maritime Accident Lawyer (<http://floridamaritimelawyer.clarislaw.com/safety-at-sea>).

umów międzynarodowych. Polska jest od lat członkiem IMO, aktywnie uczestniczyła w konstruowaniu tej procedury i bierze udział w uchwalaniu poprawek w komitetach tej organizacji. Trudno byłoby przekonać pozostałych członków IMO do koncepcji, że wprowadzie prawo międzynarodowe wypracowało uproszczony system zmian umowy międzynarodowej, ale nie pasuje on do polskiego procesu legislacyjnego i Polska będzie rozumieć na swój sposób ukształtowane od lat i powszechnie akceptowane reguły zmian w konwencjach.

3. SPÓR MIĘDZY KOMISJĄ KODYFIKACYJNĄ PRAWA MORSKIEGO A RZĄDOWYM CENTRUM LEGISLACJI

Spór powstał w związku z przygotowanym w 2009 r. projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks morski, której merytoryczna zawartość obejmuje przede wszystkim wprowadzenie do k.m. protokołu z 2.05.1976 r. do konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (LLMC) z 1976 r., o której mowa w trzecim odesłaniu, a także zmian do konwencji ateńskiej w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, o której była mowa w odesłaniu piątym, zawartych w protokole do tej konwencji przyjętym 1.11.2002 r., a ponadto zasad zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 392/2009 z 23.04.2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków²⁰.

W związku z koniecznością ratyfikacji protokołu LLMC 1996 Komisja Kodyfikacyjna Prawa Morskiego zaproponowała zmianę art. 97 § 1 w ten sposób, że dodano by do „formuły inkorporacyjnej”, czyli – jak wyżej wskazano – odesłania trzeciego, słowa: „zmienionej Protokołem sporządzonym w Londynie dnia 2.05.1996 r. (Dz.U...)”. Rządowe Centrum Legislacji (RCL) stwierdziło w kilku pismach do ministra infrastruktury, że taka nowelizacja nie jest potrzebna, gdyż k.m. zawiera odesłanie dynamiczne „wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”. Zmiany do konwencji wprowadzone protokołem po jego ratyfikacji i opublikowaniu w Dzienniku Ustaw będą stanowiły część krajowego porządku prawnego.

W kontekście powyższych uwag krytycznych, dotyczących formy odesłań istniejących w k.m., można by było stwierdzić, że ustawodawca morski wpadł we własne sidła – w zetknięciu z pryncypialnością prawną legislatorów. Wypowiadając się w obronie projektu Komisji i metody stosowanej w k.m, przewodnicząca KKPM M. Dragun-Gertner zwraca uwagę na to, że k.m. celowo nie posługuje się, jak to rozumie RCL, pojęciem „ogłoszenie”, co by wskazywało

²⁰ Dz.Urz. z 2009 r. L 131.

na zwykłą procedurę przewidzianą dla aktów prawa międzynarodowego, ale używa określenia „podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”. Według M. Dragun-Gertner to określenie dotyczy umów międzynarodowych zmienianych w trybie *tacit acceptance*. Wskazano wyżej, że nie zawsze w odesłaniach k.m. tę regułę zachowano, a poza tym w naszym systemie prawa brakuje tego „właściwego sposobu”²¹. Należy sądzić, że za powoływaniem protokołów zmieniających konwencję nieco wbrew logice treści formuły inkorporacyjnej, przemawiają względy merytoryczne. Po prostu niektóre konwencje są tak ściśle powiązane prawnie z protokołami, że bez nich ich powoływanie nie wyjaśniałoby, o jaki łączny tekst konwencji chodzi. Poza tym wspomniana już wyżej funkcja informacyjna odesłań bardzo by na tym ucierpiała. Należy zwrócić uwagę na prozaiczną kwestię oceny, czy Polska jest związana, czy nie nową wersją konwencji. Przy braku informacji na ten temat w ustawie adresaci musieliby samodzielnie ustalać aktualny stan prawny w zakresie obowiązującej umowy międzynarodowej. Niektóre konwencje mają po kilka protokołów, niektóre z nich wypowiada się w momencie przyjęcia nowych. Niekiedy protokoły zastępują wręcz konwencję, o czym była mowa. Gdyby zatem trzymać się koncepcji legislatorów, pewność stosowania norm k.m. byłaby znacznie ograniczona.

Drugi problem, na który zwraca uwagę RCL, to kwestia zachowania krajowych procedur przy wprowadzaniu do wewnętrznego porządku prawnego zmian do umów międzynarodowych w systemie *tacit acceptance*. RCL jednoznacznie stwierdza, że sformułowanie „wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób” nie może być na gruncie krajowego porządku prawnego rozumiane inaczej niż jako konieczność ogłoszenia zmian konwencji w dzienniku urzędowym. Zdaniem RCL nie ma innej możliwości podania umowy międzynarodowej do publicznej wiadomości we właściwy sposób niż poprzez ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw albo w Monitorze Polskim. „Umowy międzynarodowe, jak również umowy międzynarodowe je zmieniające, muszą być w Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszone zgodnie z krajowym porządkiem prawnym, co stanowi gwarancję zachowania konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa...”.

Trudno polemizować z tymi absolutnie oczywistymi twierdzeniami. Jednakże trzeba rozważyć, czy zmiana umowy międzynarodowej w trybie *tacit acceptance* jest rzeczywiście „nową umową międzynarodową”, jak twierdzi RCL. Należy przypomnieć, że niemal wszystkie morskie konwencje międzynarodowe są w rozumieniu Konstytucji umowami ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w ustawie. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy z 14.04.2000 r. o umowach między-

²¹ Nie tylko w Polsce z powodu stosowania systemu *tacit acceptance* w zasadzie nie ma oficjalnych, aktualnych tekstów konwencji IMO, obowiązujących w prawie wewnętrznym. W pełni rację ma RCL, że zmiany wprowadzane w ten sposób do umów międzynarodowych powinny być sukcesywnie oficjalnie publikowane.

narodowych²² możliwa jest „zmiana umowy międzynarodowej, która nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej”. Wydaje się, że uproszczona procedura, o której mowa w tym opracowaniu, stanowi taki właśnie przypadek. Niewątpliwie odpowiednia uchwała organu organizacji międzynarodowej, który nie jest podmiotem prawa międzynarodowego, podejmowana przez przedstawicieli państw członkowskich, nie mających pełnomocnictwa do podpisania umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 10 ustawy z 2000 r., nie może być uznana za umowę międzynarodową, nawet przy zastosowaniu najszerszej definicji umowy międzynarodowej. Można dodać, że międzynarodowe prawo traktatowe nie określa systemu *tacit acceptance* – jest on wyłącznie wytworem praktyki wspomnianych wyżej organizacji międzynarodowych.

Dlaczego tak jednoznacznie odrzuca się w prawie morskim uznanie zmiany konwencji w ramach milczącej zgody za nową umowę międzynarodową? Taka koncepcja całkowicie wypacza „uproszczoną” formę zmian w morskim prawie międzynarodowym i prowadzi do ekscesów, na które zwracają uwagę sami depozytariusze konwencji międzynarodowych, gdy zamiast zwykłego oświadczenia o zgodzie Rzeczypospolitej Polskiej na przyjęcie uchwały organizacji międzynarodowej Polska przysłała dokumenty ratyfikacyjne.

Natomiast wypada się zgodzić z tezą RCL, że „procedura przyjęcia zmiany umowy międzynarodowej przewidziana w prawie międzynarodowym nie determinuje wprost procedury związania się zmianą tejże umowy przewidzianą w krajowym porządku prawnym”. Jednakże krajowy porządek prawny nie może utrudniać wykonywania obowiązków strony konwencji wielostronnej i członka organizacji międzynarodowej.

Słuszna jest także opinia RCL, że na właściwym ministrze ciąży obowiązek przeprowadzenia niezwłocznej analizy, w jakiej procedurze przewidzianej w krajowym porządku prawnym może nastąpić związanie zmianą umowy, a zwłaszcza zbadania, w jakim terminie może takie związanie nastąpić i czy mieści się ono w wyznaczonym przez umowę międzynarodową czasie. RCL zwraca uwagę na możliwość związania się poprawkami niechcianymi. W nawiązaniu warto zauważyć, że polskie „procedury”²³ nie zawierają nawet odpowiedniego formularza „sprzeciwu w systemie *tacit acceptance*”.

Mając na uwadze rosnące znaczenie systemu *tacit acceptance*, w ramach prac nad nowelizacją ustawy o umowach międzynarodowych minister spraw zagranicznych proponuje, by dla zmian w powyższym trybie „stworzyć ustawową możliwość przeprowadzenia postępowania polegającego na wprowadzeniu 2–3-dniowej procedury uzgadniania stanowiska strony polskiej, zakończonej przyjęciem uchwały Rady Ministrów zatwierdzającej związanie RP taką poprawką”. Postulowana przez MSZ szybka ścieżka zatwierdzania poprawek

²² Dz.U. Nr 39, poz. 443.

²³ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.08.2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz.U. Nr 79, poz. 891).

typu *tacit acceptance* wyłączałyby konieczność przeprowadzania uprzednich długotrwałych uzgodnień międzyresortowych projektu wspomnianej uchwały. Uzgodnienia mogłyby następować w trybie obiegowym, przy samym przyjmowaniu uchwały. Niewątpliwie taki tryb przystawałby do koncepcji *tacit acceptance* i byłby zgodny z praktyką wielu państw.

4. UWAGI KOŃCOWE

Wypada wyrazić zadowolenie, że po wielu latach niedostrzegania problemu *tacit acceptance* w prawie polskim wreszcie jest nadzieja, że nasz system prawny uwzględni tę formę zmian konwencji i stworzy rozwiązania, które nie będą dysfunkcjonalne w systemie prawa IMO i innych organizacji międzynarodowych.

Nasuwają się także konkretne wnioski *de lege ferenda* dla ustawodawcy morskiego. Autor tego opracowania przygotował projekt przepisów części ogólnej nowego k.m. Projekt odrzuca stosowanie przy każdym odesłaniu pełnej „formuły inkorporacyjnej” w brzmieniu wyżej przedstawionym. Proponuje się metodę stworzenia w formie „słowniczka” wykazu wszystkich umów międzynarodowych, do których będą odsyłać dalsze przepisy k.m. I tylko raz w k.m. pojawi się pełna nazwa konwencji i miejsce jej publikacji, a dalej będzie się wskazywało wyłącznie skrótową nazwę konwencji, np. „konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności”. W części ogólnej należałoby także zawrzeć formułę ogólną odesłania dynamicznego – „umowy międzynarodowe, do których odsyła Kodeks morski, obowiązują wraz z późniejszymi zmianami od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej”. Wydaje się, że ze względu na rolę części ogólnej nowego k.m. można byłoby dodać, nawet jako *superfluum* ustawodawcze, jeszcze jedną normę: „Treść zmian w umowach międzynarodowych, do których odsyła Kodeks morski, a także inne ustawy morskie, w tym zmian dokonanych w trybie *tacit acceptance* (milczącej zgody), jest podawana do publicznej wiadomości zgodnie z odrębnymi przepisami”.

TACIT ACCEPTANCE AMENDMENT PROCEDURE: A FEW ISSUES (Summary)

The article deals with tacit acceptance amendment procedure, a legal concept common to the greater number of maritime conventions. In order to speed up adjustment of maritime law to the requirements of present day commerce, especially with respect to technical issues, the International Maritime Organiza-

tion has introduced a method of amending its conventions by way of a proposal drawn up and adopted by qualified majority voting at IMO institutions. The proposal is then forwarded to the states parties; if a state does not expressly reject the proposal within a fixed period, the amendment is considered to have been accepted by that state and becomes binding as an integral part of the convention.

During a working session at Committee for Codification of Maritime Law there was a dispute with Government Legislation Centre regarding methods of introduction of tacit acceptance amendments into Polish law.

The author recommends effecting a simplified scheme for introduction of such amendments into Polish legal system and proposes changes to the Maritime Code regarding relations between domestic and international rules of law.