

JANINA CIECHANOWICZ

## OCHRONA ŚRODOWISKA MORSKIEGO W PRAWIE POLSKIM I UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

W Polsce trwa obecnie proces dostosowywania prawa, w tym prawa z dziedziny ochrony środowiska, do wymagań Unii Europejskiej. Jest to konsekwencja Układu Europejskiego, zawartego pomiędzy RP a Unią, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Zgodnie z jego ustaleniami Polska ma na harmonizację przepisów prawnych z przepisami Unii dziesięć lat. Termin zakończenia tego procesu upływa więc w 2004 r.

Rząd polski opracował plan harmonizacji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej. W tym celu podjęta została uchwała Rady Ministrów nr 133/95 z 14 listopada 1995 r. w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej. Punktem wyjścia dla przygotowania planu harmonizacji była tzw. biała księga, obejmująca zagadnienia związane ze zbliżeniem do rynku wewnętrznego krajów Europy Środkowej i Wschodniej, opublikowana w maju 1995 r. Określała ona priorytety Unii Europejskiej w odniesieniu do harmonizacji prawa, które mają być zrealizowane w krajach ubiegających się o członkostwo. Za priorytetowe uznano także kwestie dotyczące ochrony środowiska<sup>1</sup>.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zostanie połączone z ograniczeniem suwerenności Polski, na co wpłynie konieczność przekazania niektórych kompetencji na rzecz Unii oraz bezpośrednie obowiązywanie prawa europejskiego wspólnotowego (jego przestrzeganie będzie kontrolowane) z pierwszeństwem przed prawem polskim. Wszystko to jednak w niewielkim stopniu zaważy na prawie morskim, ponieważ prawo wspólnotowe w zasadzie się nim nie zajmuje<sup>2</sup>, poza zagadnieniami ochrony wód.

Specyfika prawa wspólnotowego polega na swoistym połączeniu elementów prawa międzynarodowego i prawa krajowego<sup>3</sup>. Mimo że prawo wspólnotowe posługuje się głównie publicznoprawną metodą regulacji, rodzi ono poważne implikacje dla prawa prywatnego i jego podmiotów. W tym kontekście należy postrzegać tę część prawa wspólnotowego, która dotyczy stosunków morskich i którą konsekwentnie określa się jako morskie prawo wspólnotowe. Trzeba jednak zastrzec, zdaniem C. Mika, że termin ten ma jedynie doktrynalny charakter, ponieważ formalnie morskie prawo wspól-

<sup>1</sup> R. Paczuski, *Zagadnienia metodologiczne w procesie harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska z normami Unii Europejskiej*, [w:] *Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska ze standardami europejskimi*, Toruń 1996.

<sup>2</sup> Z. Knypl, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej w aspekcie gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie” 1995, t. VIII, s. 83.

<sup>3</sup> C. Mik, *Morskie prawo wspólnotowe*, *ibid.*, s. 86.

notowe nie istnieje. W nauce, w najszerszym rozumieniu tego słowa, termin ów oznacza całokształt norm wspólnotowych, które regulują szeroko pojęte stosunki morskie.

Prawo wspólnotowe stanowi skomplikowany porządek prawny o strukturze hierarchicznej. Na szczycie tej hierarchii stoi tzw. prawo pierwotne, które obejmuje przede wszystkim zmieniające i uzupełniające je traktaty. Poniżej znajduje się tzw. prawo wtórne – przez określenie to rozumie się wiążące uchwały instytucji Wspólnot (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje). Ponadto w skład prawa wspólnotowego wchodzi zasady ogólne tego prawa oraz traktaty międzynarodowe, których stroną są Wspólnoty Europejskie, w tym także traktaty o stowarzyszeniu. Traktaty międzynarodowe muszą być zgodne z prawem pierwotnym i zajmują pozycję wyższą od prawa wtórnego.

Zagadnienia ochrony środowiska morskiego i odpowiedzialności za jego zanieczyszczenie są regulowane przez wtórne prawo Wspólnot Europejskich, przede wszystkim przez dyrektywy i decyzje. Szczególną rolę w badanym problemie odgrywają traktaty międzynarodowe. Państwa członkowskie Unii Europejskiej są stroną wielu powszechnych i regionalnych konwencji o ochronie środowiska morskiego, do których należy zaliczyć przede wszystkim konwencję MARPOL 1973/1978, Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1974 r. i 1992 r., także Konwencję o prawie morza z 1982 r.<sup>4</sup> Traktaty międzynarodowe są więc źródłem dopełniającym wspólnotowy porządek prawny.

Takie umowy międzynarodowe, jak Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r. oraz Konwencja o prawie morza z 1982 r. należą do tzw. porozumień mieszanych. Stronami tego rodzaju porozumień są jednocześnie Wspólnoty Europejskie oraz przynajmniej większość państw członkowskich. Cechą owych porozumień jest to, że zmieniają one traktaty wcześniejsze – tylko w tym wypadku niezbędne jest uczestnictwo państw członkowskich obok Wspólnot. W pozostałych sytuacjach Wspólnoty mogą same zawierać umowy. Wystarczy, aby Rada zdecydowała, że zawarcie umowy przez Wspólnoty jest konieczne dla osiągnięcia celów wspólnotowych<sup>5</sup>. Jedną z konwencji, co do których nie ma wątpliwości, że nie należą do wyłącznej kompetencji Wspólnot, jest Konwencja o prawie morza. Artykuły 2 i 3 jej aneksu IX stanowią klauzulę subordynacji. Istotą tej klauzuli jest to, że podpisanie traktatu przez organizację integracyjną (a następnie przystąpienie do niego) może odbywać się jedynie równocześnie do podpisania tego traktatu (przystąpienia do niego) przez jedno, kilka, większość lub wszystkie państwa członkowskie organizacji bądź już po tym fakcie. Klauzule subordynacji są krytykowane za to, że ograniczają zdolność kontraktową Wspólnot, naruszają sferę podziału kompetencji między państwa członkowskie a instytucje wspólnotowe i niekiedy uniemożliwiają zablokowanie ratyfikacji przez Wspólnoty. W wypadku Konwencji o prawie morza EWG mogło ją podpisać dopiero 7 grudnia 1984 r., gdy większość państw członkowskich już to uczyniła (poza RFN i Zjednoczonym Królestwem).

Ważną kwestią związaną z traktatami jako źródłami morskiego prawa wspólnotowego jest problem tzw. klauzuli pierwszeństwa. Pojawiła się ona w art. 4 § 6 Konwen-

<sup>4</sup> Tekst wraz z aneksami: *International Law. The Essential Treaties and Other Relevant Documents*, ed. by I. von Munch, A. Baske, Berlin–New York 1985, s. 143–328.

<sup>5</sup> C. M i k, *op. cit.*, s. 91.

cji o prawie morza. Stwierdza się tam, że zobowiązania wynikające z tej konwencji mają przewagę nad prawem wspólnotowym zarówno pierwotnym, jak i wtórnym. Realizacja tej klauzuli zmierza do zapewnienia prymatu prawu bardziej ogólnemu nad prawem partykularnym. Zapewne wynika to z uniwersalności przedmiotu regulacji tej konwencji oraz jej powszechności, tj. akceptowania przez społeczność międzynarodową. Poczynione przeze mnie uwagi mają duże znaczenie praktyczne, albowiem Konwencja o prawie morza najszerzej – w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami – normuje sprawy ochrony środowiska morskiego i odpowiedzialności za jego zanieczyszczenie. Z kolei Konwencja helsińska z 1992 r. zastrzega reżimy ochronne w obszarze Morza Bałtyckiego. Fakt, że stronami obu tych konwencji są nie tylko WE, ale i państwa członkowskie, wskazuje na ich szeroki zakres stosowalności. Można nawet powiedzieć, wyprzedzając dalszy tok wywodów, że postanowienia tych konwencji konsumują, powtarzają i rozszerzają postanowienia wszystkich innych konwencji dotyczących ochrony środowiska morskiego, których stronami są państwa należące do WE.

Treść konwencji morskich nierzadko odzwierciedla też stan prawa zwyczajowego. Prawo to w morskim prawie wspólnotowym odgrywa znaczną rolę. Zarówno państwa członkowskie, jak i same Wspólnoty są związane z ogólnym prawem międzynarodowym jako członkowie społeczności międzynarodowej. W praktyce oznacza to, że są one pośrednio związane przynajmniej niektórymi normami traktatów międzynarodowych nie ratyfikowanych nie tylko przez Wspólnoty, ale nawet przez znaczną część państw członkowskich. Normy ogólnego prawa międzynarodowego często odzwierciedlają właśnie stan prawa zwyczajowego. Przykładem tego jest Konwencja o prawie morza z 1982 r.

W sprawie „Poulsen” w 1992 r. ETS stwierdził, że kompetencje wspólnotowe powinny być wykonywane w poszanowaniu prawa morza<sup>6</sup>. Dodał też, że wszystkie państwa-członkowie społeczności międzynarodowej mają obowiązek współpracy w tym zakresie.

## 2. STOWARZYSZENIE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH Z POLSKĄ W KONTEKŚCIE OCHRONY ŚRODOWISKA MORSKIEGO

W Układzie Europejskim z 16 grudnia 1991 r.<sup>7</sup>, ustanawiającym stowarzyszenie między Rzeczpospolitą a Wspólnotami i ich państwami członkowskimi, problematyka morska znalazła swoje miejsce. Zdaniem C. Mika postanowienia tego układu dowodzą, że WE podeszły do stowarzyszenia z Polską w sferze morskiej w typowy dla siebie, protekcjonistyczny sposób<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Tekst [w:] „Revue Generale de Droit International Public” 1993, nr 1, vol. 97, s. 262–275.

<sup>7</sup> Dz. U. 1992, nr 60, poz. 301.

<sup>8</sup> C. M i k, *op. cit.*, s. 108: „Uniemożliwiły one bowiem swobodny obrót towarami rybnymi, uchylili się od pełnej liberalizacji morskich usług transportowych i zmusiły nas do zaakceptowania własnej polityki morskiej, chroniąc przez to swoich producentów i przewoźników przed konkurencją, którą Wspólnoty będą traktowały jako nieuczciwą”.

Natomiast w dziedzinie ochrony środowiska jest inaczej. Ma być ona płaszczyzną kooperacji i współpracy pomiędzy Wspólnotami a Polską i powinna przenikać przez różne sektory gospodarcze, stając się istotnym kryterium podejmowanych decyzji gospodarczych. W polityce ekologicznej Układ Europejski nadaje priorytet kontroli poziomów zanieczyszczeń, zwalczaniu zanieczyszczenia wód o charakterze regionalnym i międzynarodowym, działaniu na rzecz jakości wód, szczególnie międzynarodowych dróg wodnych. Postanowienia te w pełni korespondują z zapisami V Programu Działań WE w dziedzinie ochrony środowiska<sup>9</sup>, który koncentruje się na właściwym zarządzaniu zasobami wodnymi. Do celów polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony wód zalicza się:

- zapobieganie zanieczyszczeniom wód powierzchniowych, śródlądowych, morskich i podziemnych ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania u źródła;
- przywrócenie właściwej jakości wód, zapewnienie odpowiednich źródeł poboru wód przeznaczonych do picia;
- zaspokojenie zapotrzebowania na wodę i zaopatrzenia w wodę przez racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych i zarządzanie nimi.

Zgodnie z zapisami traktatu zawartego w Maastricht działaniom podejmowanym w dziedzinie ochrony wód powinny towarzyszyć:

- wysoki poziom ochrony;
- przezorność rozumiana jako kierowanie się w procesach zarządzania dostępną wiedzą;
- zapobieganie zanieczyszczeniom;
- w wypadku ich wystąpienia unieszkodliwianie „u źródła”;
- zasada „zanieczyszczający płaci”;
- zintegrowanie działań na rzecz ochrony wód z innymi działaniami;
- wykorzystanie dostępnych danych i najlepszej techniki;
- elastyczność rozwiązań w zależności od warunków geograficznych we Wspólnocie;
- ocena kosztów i nakładów;
- współpraca międzynarodowa;
- zasada subsydiarności ustanowiona w traktacie w art. 3b i określająca właściwy poziom podejmowania decyzji<sup>10</sup>.

Najważniejszym problemem w odniesieniu do ochrony wód jest wypracowanie strategii kontroli zanieczyszczeń poprzez przyjęcie określonego systemu oceny ich poziomu. Prawo wspólnotowe charakteryzuje się dwoma podejściami w tym zakresie. Z jednej strony posługuje się dopuszczalnymi normami emisji, z drugiej zaś standardami jakości wód. Obie te metody mają charakter komplementarny. Istnieje bowiem potrzeba zróżnicowania strategii kontroli w zależności od warunków występujących w danym regionie. Stąd w dziedzinie tej ważny jest udział władz lokalnych i regionalnych w procesach zarządzania zgodnie z zasadą subsydiarności. Jej stosowanie wy-

<sup>9</sup> H. Machińska, *Wprowadzenie do wydania polskiego*, [w:] *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. VII: *Woda*, Warszawa 1996.

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, European Community Water Policy, COM (96).

maga jednak, by część standardów została ustanowiona na poziomie państw członkowskich, co wiąże się z naturalną potrzebą ich regionizacji, część zaś przekazana do regulacji w drodze dyrektyw.

Ochrona wód morskich w polityce ekologicznej Unii Europejskiej ma charakter międzynarodowy<sup>11</sup>. Dotyczy to w szczególności problemów, którym nadano rangę globalną. Obok zmian klimatu należy do nich m.in. zanieczyszczenie mórz. W tym zakresie szczególną wagę UE będzie przywiązywać do współpracy z państwami Europy Wschodniej i Środkowej, gdzie stopień degradacji środowiska jest znaczny. Wśród wielu problemów regionalnych o charakterze transgranicznym wymieniono m.in. zanieczyszczenie wód Bałtyku przez wody Wisły. Uregulowanie tego zagadnienia wymaga kompleksowych rozwiązań prawnoorganizacyjnych, przede wszystkim nowelizacji prawa wodnego.

### 3. PODSTAWOWE NORMY UNII EUROPEJSKIEJ W DZIEDZINIE OCHRONY WÓD MORSKICH<sup>12</sup>

#### 3.1. Decyzja Rady 75/437/EWG. Zanieczyszczenie wód morskich ze źródeł lądowych

W decyzji tej zatwierdza się w imieniu Wspólnoty Konwencję o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza ze źródeł lądowych północno-wschodnich stref Oceanu Atlantyckiego i Morza Arktycznego, Morza Północnego i Bałtyckiego oraz części Morza Śródziemnego. Decyzją Rady 85/613/EWG zatwierdzono programy i działania dotyczące zrzutów rtęci i kadmu, natomiast decyzją Rady 85/57/EWG – protokół rozszerzający zakres konwencji o zanieczyszczenia pochodzące z atmosfery.

#### 3.2. Dyrektywa Rady 76/160/EWG. Jakość wody w kąpieliskach

Woda w kąpieliskach obejmuje wody słodkie lub morskie, w których kąpiel jest wyraźnie dozwolona przez państwo członkowskie lub nie jest zakazana i tradycyjnie kąpie się w nich duża liczba osób. W dyrektywie określono dziewiętnaście fizycznych, chemicznych i mikrobiologicznych wskaźników jakości wody w kąpieliskach i ustanowiono system jej monitoringu przez państwa członkowskie.

#### 3.3. Dyrektywa Rady 76/464/EWG. Zrzut substancji niebezpiecznych

Jest to dyrektywa ramowa, która przewiduje eliminację lub zmniejszenie zanieczyszczenia wód śródlądowych, przybrzeżnych i terytorialnych szczególnie niebezpiecznymi substancjami za pomocą „dyrektyw pochodnych”, ustanawiających dopuszczalne wartości emisji substancji niebezpiecznych. Do jej celów należy także zapewnienie spójności we wprowadzaniu w życie konwencji międzynarodowych w całej Wspólnocie. Jest to bardzo ważna dyrektywa dla implementacji postanowień m.in. Konwencji helsińskiej 1974, 1992 i Konwencji o prawie morza z 1982 r. w prawie państw członkowskich.

<sup>11</sup> *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty. Orzecznictwo*, wybór i red. W. Czapliński, R. Ostrian-ski, A. Wyrozumska, Warszawa 1994.

<sup>12</sup> Teksty [w:] *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. VII: *Woda*.

Państwa członkowskie muszą podjąć działania w celu eliminowania zanieczyszczenia substancjami z wykazu I w załączniku do dyrektywy i zmniejszenia zanieczyszczenia substancjami z wykazu II w załączniku. Muszą też ustanowić system wcześniejszego pozwolenia na zrzuty substancji wymienionych w załączniku I do powierzchniowych wód śródlądowych, wód terytorialnych, wewnętrznych wód przybrzeżnych, wód gruntowych i – tam, gdzie jest to konieczne – do systemu kanalizacyjnego. W odniesieniu do substancji z wykazu II państwa członkowskie muszą ustalić programy zmniejszania zanieczyszczeń z ostatecznymi terminami ich wprowadzenia w życie. Przyjęto sześć dyrektyw pochodnych, które ustanawiają wartości dopuszczalnej emisji oraz wskaźniki jakości w odniesieniu do wody dla substancji z wykazu I (dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG, 86/280/EWG, 90/415/EWG).

Wskutek zastosowania tej dyrektywy we Francji, Danii, Turcji, Hiszpanii i we wszystkich państwach skandynawskich wprowadzono odpowiednie ustawodawstwo wewnętrzne, sankcjonujące wykonanie postanowień konwencji MARPOL<sup>13</sup>.

#### 3.4. Decyzja Rady 77/585/EWG. Morze Śródziemne

Decyzją Rady przyjęto w Barcelonie w imieniu Wspólnoty Konwencję o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem oraz protokół dotyczący zapobiegania zanieczyszczeniu Morza Śródziemnego przez zatapianie odpadów ze statków i samolotów (decyzja Rady 82/420/EWG).

#### 3.5. Dyrektywa Rady 82/176/EWG. Zrzuty rtęci

Jest to pierwsza z dyrektyw pochodnych, które zostały opracowane po dyrektywie 76/464/EWG. Dotyczy ona zrzutów przemysłowych produkujących chlor przez elektrolizę chlorków metali. Określono w niej m.in. wartości dopuszczalne dla norm emisji, wskaźniki jakości rtęci w środowisku wodnym.

#### 3.6. Dyrektywa Rady 83/513/EWG. Zrzuty kadmu

Jest to druga dyrektywa pochodna. Stosuje się do większości przemysłowych zrzutów kadmu do środowiska wodnego Wspólnoty. Określa m.in. wartości dopuszczalne dla różnych sektorów przemysłu oraz wskaźniki jakości w odniesieniu do poszczególnych typów wód.

#### 3.7. Dyrektywa Rady 84/156/EWG. Rteć

Jest to trzecia z dyrektyw pochodnych do dyrektywy 76/464/EWG. Jej postanowienia dotyczą rtęci otrzymywanej z innych rodzajów procesów technologicznych niż proces elektrolizy alkalicznych chlorków metali. Państwa członkowskie mogą pozwolić sobie tylko na takie zrzuty rtęci i związków rtęci z istniejących zakładów, które są co najmniej zgodne ze wskaźnikami jakości określonymi w załącznikach I i II oraz z ustalonymi terminami.

<sup>13</sup> A. K i s s, D. S h e l t o n, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 282–283.

### 3.8. Dyrektywa Rady 84/491/EWG. Zrzuty heksachlorocykloheksanu (HCH)

Czwarta z dyrektyw pochodnych do dyrektywy 76/464/EWG stosuje się do zakładów przemysłowych produkujących HCH, którego izomer gamma – lindan – jest stosowany w rolnictwie WE jako pestycyd. Państwa członkowskie mogą pozwolić tylko na takie zrzuty HCH z istniejących zakładów, które są co najmniej zgodne z wartościami dopuszczalnymi lub wskaźnikami określonymi w załączniku I i II oraz ustalonymi terminami.

### 3.9. Dyrektywa Rady 86/280/EWG. Zrzuty substancji niebezpiecznych

Jest to kolejna dyrektywa pochodna do dyrektywy 76/464/EWG. Określa wartości dopuszczalne i wskaźniki jakości dla czterochlorku węgla, DDT i pentachlorofenolu w wodach powierzchniowych.

### 3.10. Decyzja Rady 85/613/EWG. Zanieczyszczenia morza rtęcią i kadmem

Zatwierdzono w niej decyzję PARCOM 85/1 i 85/2 na mocy zawartej w Paryżu Konwencji w sprawie zanieczyszczenia morza ze źródeł lądowych. Stosuje się do zrzutów rtęci i kadmu z określonych sektorów.

### 3.11. Decyzja Rady 86/85/EWG. Rozlewy olejowe

W decyzji tej ustanowiono system informacyjny funkcjonujący pod auspicjami Komisji, obejmujący pięć dziedzin działalności związanej ze zwalczaniem rozlewów na morzu lub na większych wodach śródlądowych, wykaz krajowych i wspólnych planów zwalczania zanieczyszczenia spowodowanego rozlewami olejów na morzu, inwentaryzację środków do zwalczania zanieczyszczenia olejami wód morskich i inne.

### 3.12. Decyzja Rady 87/57/EWG. Zanieczyszczenie wód morskich ze źródeł lądowych

W decyzji tej zatwierdzono protokół rozszerzający do Konwencji paryskiej, tak aby uwzględnić zanieczyszczenia z atmosfery.

### 3.13. Dyrektywa Rady 91/676/EWG. Ochrona wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych<sup>14</sup>

Ma zastosowanie do rozproszonych źródeł zanieczyszczeń w wodach powierzchniowych, przybrzeżnych i morskich oraz ma zapobiegać dalszemu zanieczyszczeniu transgranicznemu. Celem jej jest wprowadzenie właściwych praktyk rolniczych.

### 3.14. Dyrektywa Rady 93/75/EWG. Minimalne wymagania dotyczące statków zdążających do portów Wspólnoty lub je opuszczających i przewożących towary niebezpieczne lub zanieczyszczające<sup>15</sup>

Dyrektywa ta recypuje postanowienia konwencji MARPOL, które nakładają obowiązek przedstawienia kompetentnym organom władz portowych informacji o charakterze i rozmieszczeniu towarów niebezpiecznych i zanieczyszczających na statkach.

<sup>14</sup> Tekst [w:] *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Suplement 2*, Warszawa 1997.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Dyrektywa niniejsza przypomina również, jakimi środkami dysponują państwa członkowskie na mocy prawa międzynarodowego. Konwencje SOLAS i MARPOL zobowiązują statki do informowania innych statków i władz przybrzeżnych o zagrożeniu dla samego statku i dla innych statków oraz dla żeglugi morskiej, jak również o rzeczywistych lub prawdopodobnych niedozwolonych lub nietypowych zrzutach do morza substancji zanieczyszczających.

3.15. Decyzja Komisji 93/550/EWG z 21 lutego 1994 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Konwencji dotyczącej ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1974 r. (Konwencja helsińska)<sup>16</sup>

W świetle przedstawionych wyżej regulacji prawnych dotyczących ochrony wód morskich można zauważyć, że od strony formalnej „decyzje i dyrektywy” normują ochronę wód morskich przed zanieczyszczeniem. Decyzje bezpośrednio wiążą podmioty, do których są adresowane, wliczając w to państwa członkowskie, osoby fizyczne i prawne. Natomiast dyrektywy muszą być wprowadzone w życie przez ustawy lub inne akty normatywne przed upływem określonego czasu, zwykle od osiemnastu miesięcy do dwóch lat. Najważniejsze postanowienia konwencji międzynarodowych dotyczące ochrony środowiska morskiego są częścią prawa wspólnotowego. Niezależnie od tego jego częścią są również traktaty międzynarodowe, których stroną są Wspólnoty Europejskie. Treść norm o ochronie środowiska morskiego wyznaczają zatem pojęcia o zanieczyszczeniach przyjmowanych w ogólnie znanych konwencjach praw morza.

#### 4. PODSTAWOWE PRZEPISY PRAWNE DOTYCZĄCE OCHRONY WÓD MORSKICH W PRAWIE POLSKIM

Kompleksowo problem prawnej ochrony środowiska został przedstawiony w ustawie z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>17</sup>. Celem tej ustawy jest pełne uregulowanie podstawowych zagadnień ochrony środowiska z uwzględnieniem ochrony środowiska morskiego i zapewnienie jednolitej polityki w odniesieniu do wszystkich komponentów środowiska. Ochrona środowiska powinna uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju zgodnie z art. 3a ustawy z 29 sierpnia 1997 r.<sup>18</sup> W myśl tego przepisu „zrównoważony rozwój” oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu zrównoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnych i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Ustawa ta tworzy podstawy prawne ochrony środowiska morskiego, zwłaszcza na jego obszarach lądowych przyległych do brzegu morskiego.

<sup>16</sup> OJ (73; 163. 1994 r. 5.1).

<sup>17</sup> Tekst jednolity Dz. U. 1994, nr 49, poz. 196, z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz. U., nr 133, poz. 885; W. R a d e c k i, *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska po ostatniej nowelizacji*, „Problemy Ekologii” 1998, nr 1, s. 20.



Ustawodawca stanowi, że wody śródlądowe powierzchniowe i podziemne oraz środowisko morskie podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami (art. 18). Na jednostkę organizacyjną, która będzie podejmować działalność inwestycyjną lub eksploatacyjną z wód śródlądowych bądź wód tworzących środowisko morskie, nakłada obowiązek opracowania programu przedsięwzięć i zadań niezbędnych do nowego ukształtowania środowiska, zapewniającego równowagę przyrodniczą (art. 19). Odpowiedzialność za naruszenie równowagi przyrodniczej regulują przepisy działu IV ustawy, zatytułowanego „Odpowiedzialność za skutki naruszenia stanu środowiska”. Przepisy te modyfikują stosowanie przepisów kodeksu cywilnego, dając pierwszeństwo w razie ich zbiegu przepisom ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>19</sup>.

W myśl art. 80 jednostka organizacyjna i osoba fizyczna ponosi za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko odpowiedzialność przewidzianą prawem cywilnym, a w razie powstania szkód jest obowiązana podejmować działania mające na celu ich usunięcie i przywrócenie środowiska do stanu właściwego (art. 82 pkt 1). W związku z powyższym podejmowanie jakiejkolwiek działalności w obrębie pasa nadbrzeżnego, a także w poszczególnych regionach kraju musi sprzyjać racjonalnej ochronie i właściwemu gospodarowaniu środowiskiem. Może temu służyć szereg innych wykształconych instrumentów prawnych, zawartych w różnych aktach prawnych rangi ustawowej, jak na przykład ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>20</sup>, ustawa – Prawo budowlane<sup>21</sup>, ustawa – Prawo geologiczne i górnicze<sup>22</sup>.

Zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym ustawa określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując zasadę zrównoważonego rozwoju jako podstawę tych działań. Do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dołącza się prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, sporządzoną przez biegłego z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 10 ust. 2). Organem właściwym w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, ochronnego oraz morskich portów i przystani jest dyrektor właściwego urzędu morskiego. Właściwy on jest również do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w stosunku do morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego.

Status prawny polskich obszarów morskich i pasa nadbrzeżnego reguluje ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> J. Ciecchanowicz, *Ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami pochodzenia lądowego w polskim prawie wewnętrznym*, „Prawo Morskie” 1993, t. VI, s. 82.

<sup>20</sup> Dz. U. 1994, nr 89, poz. 415, z późn. zm.

<sup>21</sup> Dz. U. 1994, nr 89, poz. 414, z późn. zm.

<sup>22</sup> Dz. U. 1994, nr 27, poz. 96, z późn. zm.

<sup>23</sup> Dz. U., nr 32, poz. 131, z późn. zm.

Suwerenność państwa polskiego nad morzem terytorialnym nie różni się co do formy i zakresu od uprawnień przysługujących w odniesieniu do morskich wód wewnętrznych, z jednym wyjątkiem – prawem nieszkodliwego przepływu<sup>24</sup>. Obce statki korzystające z tego prawa obowiązane są do przestrzegania prawa polskiego oraz przepisów międzynarodowych dotyczących zapobiegania zderzeniom na morzu i ochrony środowiska morskiego (art. 11).

W wyłącznej strefie ekonomicznej Polska ma prawo udziału w eksploatacji zarówno zasobów żywych, jak i nieożywionych z dna morza, jego podziemia oraz pokrywających je wód. Posiada wyłączną jurysdykcję dotyczącą budowy i użytkowania sztucznych wysp, instalacji i konstrukcji dla celów gospodarczych. Pewne uprawnienia przysługują również państwom obcym, np.: wolność żeglugi, przelot, układanie kabli podmorskich i rurociągów. Ustawa przyznaje Polsce prawo do wyłącznego regulowania zagadnień ochrony środowiska morskiego (art. 19).

Ustawa określa także instytucję prawną: pas nadbrzeżny, przez który rozumie się obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego (art. 36). W jego skład wchodzi:

a) pas techniczny – stanowiący strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska;

b) pas ochronny – obejmujący obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego.

Pas techniczny może być wykorzystany do innych celów za zgodą właściwego organu administracji morskiej (art. 37 pkt 1). Dokonywanie jakiegokolwiek działalności w obrębie pasa ochronnego wymaga zgody dyrektora właściwego urzędu morskiego (art. 37 pkt 3).

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy z 1991 r. sprawują dyrektorzy urzędów morskich, którzy podlegają Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej. W skład urzędów morskich wchodzi: kapitanaty i bosmanaty portów oraz inspekcja morska. Stosownie do art. 48 pkt. 1 dyrektorzy urzędów morskich mogą ustanawiać przepisy porządkowe zawierające zakazy lub nakazy określonego zachowania się, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia albo ochrony środowiska na morzu.

Zagadnienia zanieczyszczenia ze statków reguluje specjalna ustawa z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki<sup>25</sup>. W ustawie tej powołano się na postanowienia następujących umów międzynarodowych (art. 1):

1. Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzonej w Londynie 2 listopada 1973 r., zmienionej protokołem uzupełniającym, sporządzonym w Londynie 17 lutego 1997 r., zwanej konwencją MARPOL 1973/1978<sup>26</sup>;

2. Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach 22 marca 1974 r., zwanej Konwencją helsińską<sup>27</sup>;

<sup>24</sup> J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 1997, s. 49.

<sup>25</sup> Dz. U., nr 47, poz. 243.

<sup>26</sup> Dz. U. 1987, nr 17, poz. 101.

<sup>27</sup> Dz. U. 1980, nr 18, poz. 64.

3. Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz przez zatopianie odpadów i innych substancji, sporządzanej w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku 29 grudnia 1972 r., zwanej Konwencją o zatopianiu<sup>28</sup>.

Przedmiotem regulacji są zanieczyszczenia eksploatacyjne ze statków. Statek nie może być używany do żeglugi morskiej lub innej działalności na morzu, jeżeli nie odpowiada wymaganiam w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza (art. 6).

W celu zapewnienia przestrzegania tych wymagań statek podlega przeglądom i inspekcjom w zakresie i terminach określonych w umowach międzynarodowych lub może być poddawany inspekcjom doraźnym<sup>29</sup>.

Kapitan statku o polskiej przynależności, który zauważy na morzu zanieczyszczenie lub uczestniczy w wypadku powodującym zagrożenie zanieczyszczenia środowiska morskiego, obowiązany jest niezwłocznie powiadomić o tym stację brzegową najbliższego państwa nadbrzeżnego oraz podjąć działania mające na celu zapobieżenie, ograniczenie i usunięcie zanieczyszczenia (art. 11 i art. 12).

Ustawa zabrania ładowania na statki odpadów lub innych substancji określonych w aneksie I do Konwencji o zatopianiu z przeznaczeniem do zatopienia ich na morzu, z wyjątkiem substancji wymienionych w aneksie II do Konwencji o zatopianiu, jeżeli uzyskano na to specjalne zezwolenie lub zezwolenie ogólne w stosunku do wszelkich odpadów lub substancji innych niż wymienione w aneksach I i II tej konwencji.

Przepisy ustawy mają zastosowanie zarówno do statków o przynależności polskiej, jak i obcej.

W razie stwierdzenia zanieczyszczenia środowiska morskiego, które wynika z eksploatacji statku lub zatopienia w morzu odpadów i innych substancji, armatorowi statku wymierza się karę pieniężną w równowartości do 1 000 000 jednostek obliczeniowych, zwanych Specjalnym Prawem Ciągnięcia, określonym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (art. 36 pkt 1). Również jeżeli kapitan lub inny członek załogi statku nie wykonuje ciężących na nim z mocy prawa obowiązków, podlega karze pieniężnej do wysokości nie przekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Podstawowy trzon przepisów polskiego prawa morza zawiera ustawa z 1 grudnia 1961 r. – Kodeks morski<sup>30</sup>. Ustawa reguluje stosunki cywilnoprawne żeglugi morskiej. Uwzględnia w swej treści unormowania zawarte w wielu konwencjach międzynarodowych, których Polska jest stroną. W myśl art. 1 § 1, przepisów kodeksu morskiego nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, postanawia inaczej.

Przepisy kodeksu morskiego mają zastosowanie do:

– morskich statków handlowych, którymi są statki morskie przeznaczone lub używane do przewozu ładunków bądź pasażerów, do rybołówstwa morskiego lub eksplo-

<sup>28</sup> Dz. U. 1984, nr 11, poz. 46.

<sup>29</sup> J. Gilas, *Status obszarów morskich*, [w:] *Prawo morskie*, pod red. J. Łopuskiego, Bydgoszcz 1996, s. 428–429.

<sup>30</sup> Tekst jednolity: Dz. U. 1998, nr 10, poz. 36. *Kodeks morski. Konwencje międzynarodowe. Wykaz aktów wykonawczych. Pełny skorowidz rzeczowy*, pod red. A. Niedźwieckiej, Warszawa 1997, s. 10–118.

atacji innych bogactw morskich, do handlowania lub ratownictwa statków morskich i innych urządzeń pływających, do wydobywania mienia zatopionego w morzu lub do innej działalności gospodarczej (art. 2 § 2b);

– statków morskich używanych wyłącznie do celów naukowo-badawczych lub sportowych, z wyjątkiem przepisów o przewozie ładunku i pasażerów oraz o awarii wspólnej (art. 4);

– statków morskich pełniących specjalną służbę państwową, z wyjątkiem przepisów o ograniczonej odpowiedzialności armatora, o przewozie ładunku i pasażerów, o awarii wspólnej i o wierzycielach uprzywilejowanych (art. 2 § 1).

Szybko zachodzące procesy przemian społeczno-gospodarczych, wynikające z rosnącej złożoności stosunków w światowej gospodarce morskiej, spowodowały konieczność nowelizacji kodeksu morskiego ustawą z 4 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy – Kodeks morski<sup>31</sup>. Do obowiązujących dotąd przepisów wprowadzono tytuł VIII, regulujący odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zanieczyszczeniem ze statków. Przez taką szkodę rozumie się szkodę wyrządzoną działaniem substancji zanieczyszczających, jak również celowym użyciem środków zapobiegawczych zastosowanych po zdarzeniu powodującym zanieczyszczenie<sup>32</sup>. Naprawienie takiej szkody obejmuje zarówno straty poniesione przez poszkodowanego, jak i korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono, łącznie z korzyściami, które mógłby osiągnąć, gdyby nie nastąpiło zanieczyszczenie środowiska. Naprawienie szkody obejmuje także zwrot kosztów środków zapobiegawczych oraz niezbędnych wydatków i nakładów, które zostały lub będą poniesione w celu przywrócenia środowiska do stanu sprzed zanieczyszczenia (art. 329). Odpowiedzialności określonej wyżej nie można ani wyłączyć, ani ograniczyć z góry (art. 330).

Podmiotem ponoszącym odpowiedzialność z tego tytułu jest armator. Podstawę jego odpowiedzialności stanowi zasada ryzyka; jeżeli zaistnieją przyczyny egzoneracyjne – tj. siła wyższa, wyłączna wina umyślna osoby trzeciej, wadliwe działanie lub zaniechanie organów odpowiedzialnych za utrzymanie świateł czy innych urządzeń nawigacyjnych – armator nie ponosi odpowiedzialności (art. 327 § 1). Odpowiedzialność armatora jest wyłączna w stosunku do osoby, jeśli szkoda wynikła z jej winy umyślnej. Ponadto odpowiedzialność armatora może być wyłączona w całości lub odpowiedniej części w wypadku, gdy szkoda wynikła na skutek rażącego niedbalstwa poszkodowanego (art. 327 § 2). Jeżeli szkoda została wyrządzona zanieczyszczeniem pochodzącym z dwóch lub więcej statków, ich armatorzy zgodnie z art. 328 odpowiadają solidarnie.

Kodeks morski w sposób szczególny normuje zanieczyszczenia ze statków przewożących oleje<sup>33</sup>. Swoją regulację w tym zakresie opiera na inkorporowanych normach Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodo-

<sup>31</sup> Dz. U., nr 16, poz. 73; R. Paczucki, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 213.

<sup>32</sup> J. Czuchra, *Ochrona środowiska morskiego w polskich obszarach morskich*, „Prawo Morskie” 1995, t. IX, s. 153.

<sup>33</sup> J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska. Wybrane zagadnienia*, Gdańsk 1992, s. 85.

wane zanieczyszczeniem olejami, zwanej CLC 1969<sup>34</sup>, wraz z protokołem sporządzonym do tej konwencji w 1976 r.<sup>35</sup>

Do dochodzenia roszczeń wobec Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami stosuje się Międzynarodową konwencję o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami, sporządzoną w Brukseli 18 grudnia 1971 r.<sup>36</sup> Z roszczeniem do Międzynarodowego Funduszu można wystąpić, gdy nie zostało ono zaspokojone na podstawie konwencji CLC 1969 (art. 34 § 2). Zgodnie z art. 345 w sprawach o roszczenia odszkodowawcze dochodzone na podstawie przepisów niniejszego tytułu właściwy jest wyłącznie Sąd Okręgowy (dawniej Sąd Wojewódzki) w Gdańsku.

W polskim systemie prawnym istotne miejsce zajmuje także ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne<sup>37</sup>. Historycznie rzecz biorąc, pierwszą ustawę wodną w nowo odbudowanym państwie polskim uchwalono 19 września 1922 r. Przepisy w niej zawarte zakazywały zanieczyszczania wód, nakazywały zaś budowę i eksploatację urządzeń chroniących wody przed zanieczyszczeniem<sup>38</sup>. Z kolei art. 45 pkt 7. wymieniał zarządzanie zakładów kąpielowych przeznaczonych do użytku publicznego jako rodzaj „użytkowania wód na podstawie pozwolenia władzy wodnej”<sup>39</sup>.

Obecnie obowiązująca ustawa z licznymi jej zmianami w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniem ma zastosowanie do wód śródlądowych, morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. W myśl art. 19a ust. 1 zarządzanie wodami polega na kształtowaniu, ochronie i wykorzystaniu zasobów wód podziemnych i powierzchniowych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności:

- ochronie zasobów wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem i nadmierną eksploatacją;
- ochronie przed powodzią i suszą;
- żeglugowym i energetycznym wykorzystaniu wód;
- zaspokajaniu potrzeb ludności w zakresie zdrowia, higieny i wypoczynku.

Gospodarowanie zasobami wód powierzchniowych i podziemnych realizowane jest przy uwzględnieniu obszarów zlewni hydrograficznych, zwanych dorzeczami. Prawo wodne przewiduje następujące instrumenty zarządzania wodami:

- warunki korzystania z wód dorzeczy;
- pozwolenia wodnoprawne;
- opłaty za korzystanie z wód i urządzeń wodnych;
- kataster gospodarki wodnej.

<sup>34</sup> Dz. U. 1976, nr 32, poz. 184 i 185.

<sup>35</sup> Dz. U. 1986, nr 20, poz. 104 i 105.

<sup>36</sup> Dz. U. 1986, nr 14, poz. 79.

<sup>37</sup> Dz. U., nr 38, poz. 230, z późn. zm.

<sup>38</sup> Z.M. Karaczun, L.G. Indeka, *Historia prawa ochrony środowiska w Polsce*, „Prawo i Środowisko” 1996, nr 3, s. 27.

<sup>39</sup> R. Paczucki, *Potrzeby i problemy reformy polskiego prawa wodnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Leopolda Steckiego*, Toruń 1997, s. 658.

Warunki korzystania z wód dorzeczy uwzględniają: bilans wodnogospodarczy dorzecza, wymagania ochrony środowiska, w tym także ujęte w wojewódzkich i regionalnych programach ochrony środowiska, ustalenia aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, ustalenia zawarte w zatwierdzonej dokumentacji hydrogeologicznej, obowiązujące pozwolenia wodnoprawne oraz charakterystykę fizjograficzno-przestrzenną i gospodarczą dorzecza (art. 196 ust. 1). Warunki korzystania z wód dorzecza zatwierdza w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska (art. 19 ust. 5).

Podstawową rolę w zakresie regulacji korzystania z wód i ochrony wód przed zanieczyszczeniami oraz ochrony przed powodzią spełniają pozwolenia wodnoprawne<sup>40</sup>. Pozwolenia wodnoprawne należy odmówić, jeżeli projektowany sposób korzystania z wody jest sprzeczny z warunkami korzystania z wód dorzecza albo z ochroną środowiska. Podobnym środkiem prewencyjnym, przewidzianym w art. 33 ust. 1, jest uprawnienie do cofnięcia lub ograniczenia za odszkodowaniem pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli jest to uzasadnione interesem ludności, ochroną środowiska albo ważnymi względami gospodarczymi. Prawo wodne wymienia trzy rodzaje korzystania z wód:

- powszechne;
- zwykłe;
- szczególne.

Powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego lub rolnego bez stosowania urządzeń specjalnych oraz do wypoczynku i uprawiania turystyki, sportów wodnych i wędkarstwa.

Przez zwykłe korzystanie z wody należy rozumieć korzystanie przez właściciela gruntu dla zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa domowego oraz indywidualnego gospodarstwa rolnego z wody stanowiącej jego własność oraz wody podziemnej znajdującej się na jego gruncie<sup>41</sup>.

Szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe (art. 53 ust. 1). W tym wypadku wymagane jest pozwolenie wodnoprawne, obejmujące w szczególności wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, korzystanie z wód do celów rybackich, wydobywanie żwiru i innych materiałów na obszarze zagrożonym powodzią oraz korzystanie z wód żeglownych i morskich wód wewnętrznych. Szczególne korzystanie z wód nie może naruszać zatwierdzonych przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa warunków korzystania z wód dorzecza. Za szczególne korzystanie z wód, a także za korzystanie ze stanowiących własność państwa urządzeń wodnych pobiera się opłaty (art. 55a ust. 1).

Osobny dział ustawy traktuje o ochronie wód i ochronie przed powodzią. Jego rozdział II dotyczy ochrony wód przed zanieczyszczeniem<sup>42</sup>. W rozumieniu tych przepi-

<sup>40</sup> R. Paczuski, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego przed zagrożeniami i innymi uciążliwościami pochodzącymi z lądu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. II, s. 56.

<sup>41</sup> J. Ciechanowicz, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 222.

<sup>42</sup> J. Czuchra, *op. cit.*, s. 157.

sów ochrona wód przed zanieczyszczeniem polega na zachowaniu lub przywróceniu stanu ich czystości wymaganego przepisami ustawy. Przez termin „szkodliwe zanieczyszczenie wód” rozumie się wywołanie w nich zmian fizycznych, chemicznych, biologicznych lub innych, które sprawiają, że wody nie nadają się do wykorzystania na potrzeby ludności lub gospodarki narodowej oraz powodują szkodliwe zmiany w środowisku.

Ustawa wprowadza instytucję strefy ochronnej dla źródeł i ujęć wody (art. 59 ust. 1). Na mocy art. 60 ust. 1 w strefach ochronnych zabrania się: zakładania cmentarzy, wykonywania wierceń i odkrywek, gromadzenia ścieków i składowania odpadów, które mogą zanieczyszczać wody, oraz wznoszenia urządzeń i wykonywania robót lub czynności mogących zmniejszyć przydatność wody lub wydajność ujęć wody oraz źródeł.

W celu zapewnienia przynajmniej dobrego stanu wód powierzchniowych, podziemnych i przybrzeżnych ustawodawca nakłada na zakłady wprowadzające ścieki do wód lub do ziemi obowiązek budowy i eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem.

Istotnym elementem ustawy jest ochrona wód oparta na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Zgodnie z nią podmiot, który dopuścił się wprowadzenia do wód lub do ziemi ścieków nie odpowiadających wymaganym warunkom, podlega karze pieniężnej, do której wymierzania właściwy jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska (art. 130 ust. 1 i 2).

W ustawie znajduje się nowy przepis delegujący Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej na mocy art. 106 ust. 2 do określenia w drodze rozporządzenia warunków, jakim powinna odpowiadać woda do picia i potrzeb gospodarstw domowych, potrzeb zakładów żywienia zbiorowego, zakładów produkujących środki spożywcze, farmaceutyczne, kosmetyczne, potrzeb wód albo zakładów kąpielowych i pływalni oraz kąpielisk, a także zasad sprawowania kontroli jakości wody przez organy inspekcji sanitarnej.

Problem ochrony środowiska morskiego jest w prawie wewnętrznym regulowany także przez szereg aktów wykonawczych. Wśród nich możemy wyróżnić rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód i do ziemi<sup>43</sup>.

Zasadnicze znaczenie ma tu przyjęty podział wód na trzy klasy czystości:

1. wody nadające się do picia, bytowania ryb łososiowatych, zaopatrzenia zakładów wymagających wody o jakości wody do picia;
2. wody nadające się do bytowania w warunkach naturalnych innych ryb niż łososiowate, chowu i hodowli zwierząt gospodarskich, celów rekreacyjnych, uprawiania sportów wodnych oraz urządzania zorganizowanych kąpielisk;
3. wody nadające się do zaopatrzenia zakładów innych niż wymagające wody o jakości wody do picia, nawadniania terenów ogrodniczych, pod szkłem i pod osłonami z innych materiałów.

<sup>43</sup> Dz. U., nr 116, poz. 503. *Ochrona środowiska*, zbiór przepisów pod red. J. Ciechanowicz, Gdańsk 1994, s. 319–328.

Przepisy rozporządzenia zabraniają wprowadzania ścieków do:

- wód podziemnych (§ 2 ust. 1 pkt 1);
- śródlądowych wód powierzchniowych i do ziemi, jeżeli byłoby to sprzeczne z wymaganiami wynikającymi z ustanowienia strefy ochronnej źródła i ujęcia wody (§ 2 ust. 1 pkt 2);
- śródlądowych wód powierzchniowych w obrębie zorganizowanych kąpielisk i plaż publicznych oraz w strefie 1 km od ich granic (§ 2 ust. 1 pkt 3);
- jezior bezodpływowych (§ 2 ust. 1 pkt 4);
- jezior i ich odpływów na odcinkach 3 km od ujścia do jeziora (§ 2 ust. 1 pkt 5);
- ziemi na obszarach płytkiego występowania użytkowych wód powierzchniowych (§ 2 ust. 1 pkt 6).

Jednocześnie rozporządzenie ustala, że ścieki wprowadzane do śródlądowych wód powierzchniowych i wód morskich nie mogą powodować w wodach formowania się osadów i piany, zmian naturalnej mętności, barwy i zapachu oraz zmian w naturalnej biocenozie charakterystycznej dla wód<sup>44</sup>. Dodatkowo ścieki nie mogą zawierać: odpadów stałych i ciał pływających, węglowodorów chlorowanych (DDT, PCB, PCT), substancji promieniotwórczych i patogennych ustrojów pochodzących z obiektów leczących chorych na choroby zakaźne.

Zgodnie z § 7 ust. 1 do wód morskich mogą być wprowadzane ścieki, jeżeli wartości wskaźników zanieczyszczeń nie przekraczają wartości określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Ponadto miejsce i sposób wprowadzania ścieków nie mogą powodować zmian naturalnego składu wód morskich w obrębie zorganizowanych kąpielisk i plaż publicznych.

Przepisy § 9 ust. 1 zezwalają na wprowadzenie do śródlądowych wód powierzchniowych, wód morskich i do ziemi ścieków odpadowych z zanieczyszczonych centrów miast, terenów przemysłowych, baz transportowych, ale po uprzednim ich oczyszczeniu zgodnie z załącznikiem nr 2 do niniejszego rozporządzenia, a z pozostałych terenów pod warunkiem, że nie zawierają odpadów stałych. Wody chłodnicze można odprowadzać, gdy ich temperatura nie przekracza 35°C.

Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” obowiązek nakładania kar pieniężnych za wprowadzenie do wód lub do ziemi ścieków, które nie odpowiadają warunkom określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, należy do kompetencji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 20 czerwca 1995 r. w sprawie zasad i trybu ustalania kar pieniężnych za naruszanie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi oraz współczynników różnicujących wysokość kar pieniężnych<sup>45</sup>.

W myśl § 2 rozporządzenia na zakłady, które wprowadzają ścieki do wód lub ziemi bez pozwolenia wodnoprawnego, nakłada się karę pieniężną za cały ładunek zanieczyszczeń zawarty w odprowadzanych ściekach, za przekroczenie dozwolonych wartości temperatury i odczynu ścieków, określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia

<sup>44</sup> J. Ciechanowicz, *op. cit.*, s. 230.

<sup>45</sup> Dz. U., nr 79, poz. 400.



5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi<sup>46</sup>.

Przepisy rozporządzenia uzależniają wysokość kary pieniężnej od okresu naruszania warunków wprowadzania ścieków, a także od ilości, stanu i składu ścieków wprowadzanych do wód lub ziemi. Zgodnie z § 3 przez stan ścieków rozumie się temperaturę, odczyn (pH) i stopień skażeń promieniotwórczych, a przez skład ścieków – stężenia zawartych w nich zanieczyszczeń. Wykaz wskaźników zanieczyszczeń z podziałem na grupy, kategorie oraz wielkość jednostkowego ładunku zanieczyszczeń wprowadzonych do wód lub do ziemi określa załącznik do rozporządzenia. Postanowienia rozporządzenia zezwalają na nałożenie:

- dobowej kary pieniężnej po stwierdzeniu naruszenia wymaganych warunków wprowadzania ścieków;
- łącznej kary pieniężnej z urzędu w wypadku naruszenia wymaganych warunków wprowadzania ścieków.

Innym aktem wykonawczym regulującym ochronę wód morskich jest zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 8 listopada 1997 r. w sprawie usuwania ścieków ze statków<sup>47</sup>. Zarządzenie przewiduje usuwanie ścieków ze statków i innych obiektów morskich do urządzeń zbiorczych<sup>48</sup>. Przepisy zarządzenia zabraniają wprowadzania zanieczyszczeń do wód morskich w odległości do 1 Mm od granic, portów, red, zorganizowanych kąpielisk i plaż. Dodatkowo każdy statek obowiązany jest prowadzić rejestr ścieków i zawartych w nich zanieczyszczeń.

Istotne znaczenie w ochronie wód morskich przed zanieczyszczeniem odgrywają także przepisy portowe regulowane zarządzeniem porządkowym Dyrektora Urzędu Morskiego<sup>49</sup>, będącym wykonaniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 48 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>50</sup>.

W zakresie zapobiegania zanieczyszczeniu morza mają zastosowanie postanowienia Konwencji helsińskiej 1974, MARPOL 1973/1978 oraz przepisy Konwencji o zatopieniu 1972.

Zabrania się zanieczyszczenia wód, terenów, obiektów i innych urządzeń portowych (§ 103 ust. 1). Przepisy § 101 ust. 4 zabraniają wylewania nieczystości płynnych do zbiorników na nieczystości stałe oraz zakopywania na terenach portowych padliny, zepsutych ryb, odpadów rybnych i śmieci, odpadów pochodzących z oczyszczenia zbiorników przemysłowych, portowych i statkowych. W wypadku powstania zanieczyszczeń sprawcy lub użytkownicy obowiązani są je usunąć natychmiast lub w terminie określonym przez kapitanat portu. Jednocześnie są zobowiązani do pokrycia kosztów ich usunięcia, a także roszczeń osób trzecich, wynikłych z tego tytułu.

§ 103 zawiera nakaz zdawania ze statków do odpowiednich urządzeń odbiorczych:

- wód zanieczyszczonych substancjami ropopochodnymi (ust. 3);

<sup>46</sup> Dz. U., nr 116, poz. 503.

<sup>47</sup> M.P., nr 30, poz. 149.

<sup>48</sup> J. C z u c h r a, *op. cit.*, s. 157.

<sup>49</sup> „Dziennik Urzędowy Województwa Gdańskiego” 1994, nr 1, poz. 1.

<sup>50</sup> Dz. U. 1991, nr 32, poz. 131, z późn. zm.

– ścieków: zanieczyszczonych wód z instalacji sanitarnych statku, bez zawartości olejów lub zanieczyszczeń poładunkowych (ust. 4);

– śmieci stałych, odpadów bytowych, eksploatacyjnych i poładunkowych (ust. 5). Przy czym ścieki bytowe i przemysłowe mogą być odprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych, wód portowych i do ziemi tylko wtedy, gdy spełniają odpowiednie warunki regulowane odrębnymi przepisami (§ 102 ust. 1).

Przepisy § 106 zobowiązują do zachowania odpowiednich wymogów związanych z czynnościami przeładunkowymi produktów ropopochodnych, wszelkich innych olejów luzem oraz substancji chemicznych luzem i nierozpuszczalnych w wodzie.

Za nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów portowych w zakresie ochrony środowiska i utrzymania czystości na obszarach portowych zgodnie z § 7 odpowiedzialne są kapitanaty i bosmanaty portów oraz służba ochrony środowiska urzędu morskigo.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że w zakresie ochrony środowiska morskiego dostosowywanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej jest dalece zaawansowane. Dzieje się tak przede wszystkim dzięki temu, że zagadnienia te są regulowane konwencjami międzynarodowymi o charakterze powszechnym i regionalnym. Stronami tych konwencji są zarówno państwa członkowskie Wspólnot Europejskich, jak i sama Wspólnota, a jednocześnie zostały one ratyfikowane przez Polskę. Konwencje te należą do źródeł prawa wspólnotowego i zgodnie z art. 228/7 Traktatu WE „obowiązują instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie”, tworząc integralną część prawa wspólnotowego. Uwaga ta odnosi się również do umów mieszanych, których stronami są zarówno Wspólnoty, jak i państwa członkowskie, a także do aktów podjętych przez organy utworzone na podstawie umowy, której stroną są Wspólnoty<sup>51</sup>.

Przykładem może tu być Konwencja helsińska z 1974 r. i zalecenia HELCOM-u jako organu wykonawczego. Zabieg inkorporacji prawa międzynarodowego, które jest też normą UE, do prawa krajowego zastosowano w wypadku przepisów o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (art. 1 polskiej ustawy o zapobieganiu...). Zabieg ten prowadzi do ujednoczenia rozwiązań prawnych prawa morskiego w skali międzynarodowej. Pozwala on też na uniknięcie częstej nowelizacji ustawy w wypadku zmian wymienionych konwencji: MARPOL 1973/1978, Konwencji helsińskiej 1974 i Konwencji o zatapianiu z 1972 r. Odwołanie się w treści przepisu ustawy do konwencji międzynarodowej powoduje, że jakkolwiek zmiana jej treści automatycznie obejmuje prawo polskie. Wyklucza to zastosowanie procedury nowelizującej krajowe akty prawne, dostosowując je do tych zmian. Analogiczne rozwiązania zawierają przepisy art. 1 § 1a k.m., które stanowią, że przepisów tego kodeksu nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, postanawia inaczej (Dz. U. 1998, nr 10, poz. 36).

<sup>51</sup> *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, pod red. M. K r u k, Warszawa 1997, s. 155; por. J. Kolasa (red.), *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy prawne*, cz. I, Wrocław 1994.

Jednak najważniejszą rolę w ochronie środowiska morskiego odgrywają wciąż przepisy prawa wodnego. Prawo wodne z 1974 r. rozciąga swoje postanowienia na morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne. Jednocześnie też konkretyzuje obowiązek ochrony środowiska jako podstawową kategorię prawa administracyjnego. Niestety, ustawę tę cechuje fragmentaryczność regulacji i nieuwzględnienie zobowiązań prawnomiędzynarodowych Polski w aspekcie zapobiegania zanieczyszczeniu wód morskich<sup>52</sup>. Nowelizacja ustawy – Prawo wodne z 25 kwietnia 1997 r. ma duże znaczenie, gdyż wprowadza zlewniowy system zarządzania wodami powierzchniowymi, określa warunki korzystania z wód dorzeczy i wód podziemnych. Pomimo to nowelizacja nie rozwiązuje całościowo problemów gospodarowania wodą w Polsce, np. zakresu stosowania prawa wodnego do wewnętrznych wód morskich. Należałoby też unormować, w jakim zakresie państwo odpowiada za stan wód i na jakich zasadach będą wydawane po roku 2000 pozwolenia wodnoprawne.

#### MARITIME ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE LAW OF POLAND AND THE EUROPEAN UNION

One should note that, in the area of maritime environmental protection and of liability for pollution, these matters are regulated by secondary legislation of the European Community, above all by directives and decisions. However, a special role is played here by international conventions. Among these are: the MARPOL convention 1973/1978; the convention on protecting the maritime environment of the Baltic (1974 and 1992); and also the convention on the law of the sea from 1982. Community treaties are a source supplementing Community law. Environmental protection is an area of co-operation between the European Community and Poland. It affects various economic sectors, and is an essential criterion in economic decision-making. The European Community's basic norms relating to maritime matters are:

1. Council Decision 75/437/EEG on pollution of the sea from land-based sources;
2. Council Directive 76/160/EEG on water quality in bathing resorts;
3. Council Directive 76/464/EEG on the dumping of dangerous substances;
4. Council Directive 82/176/EEG on the dumping of mercury;
5. Council Directive 83/513/EEG on dumping cadmium;
6. Council Directive 93/75/EEG fixing minimum requirements for ships entering or leaving Community ports, and carrying dangerous or polluting materials. This directive reflects MARPOL requirements.

7. Commission Decision 93/550/EEG on the accession of the European Community to the Convention on the protection of the maritime environment of the Baltic from 1974.

Poland is also a party to all the conventions noted above, and they are part of Polish law. In the light of this, one must note that the legal protection of the maritime environment and liability for its pollution are regulated in the same way in Polish and in European Community law. This is a result of the universal scope of international conventions in this matter.

---

<sup>52</sup> J. Szyszko, *Stan prawa ochrony środowiska w zakresie dostosowywania do wymagań unijnych*, „Prawo i Środowisko” 1998, nr 1, s. 8–10.