

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

USTAWA O BEZPIECZEŃSTWIE MORSKIM – STAN *DE LEGE LATA* I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Artykuł poświęcony jest problematyce prawnej bezpieczeństwa morskiego, którą dość rzadko podejmuje literatura prawnicza. Pierwsza część opracowania poświęcona jest ocenie nowej ustawy o bezpieczeństwie morskim z 18.08.2011 r. Ustawa reguluje sprawy bezpieczeństwa morskiego w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, inspekcji statku, kwalifikacji załogi, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej oraz ratowania życia na morzu.

Analiza obszernego tekstu ustawy wskazuje, że przepisy te zawierają wiele rozwiązań wątpliwych pod względem legislacyjnym, a niektóre z nich są nawet błędne. Założenia tego aktu normatywnego można ocenić krytycznie.

*W związku z pogarszającą się jakością legislacji w zakresie bezpieczeństwa morskiego autor postuluje przystąpienie do prac nad całościową, systematyzującą ten dział prawa, regulacją – Prawem bezpieczeństwa morskiego. Celowe wydaje się nadanie nowej ustawie rangi prawa, które bliższe jest unormowaniu kodeksowemu niż zwykłej ustawie. Proponuje się uzupełnienie dotychczasowego zakresu ustawy o bezpieczeństwie morskim poprzez inkorporowanie do prawa bezpieczeństwa morskiego m.in. ustaw: o wyposażeniu morskim, o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, o ochronie żeglugi i portów morskich. Postulaty *de lege ferenda* zawierają także wiele nowych rozwiązań, dotyczących np. wprowadzenia części ogólnej, osobnej części zajmującej się formami elektronicznego wspierania, a także sankcji za nieprzestrzeganie wymagań bezpieczeństwa morskiego.*

1. UWAGI WSTĘPNE

Uregulowanie kwestii bezpieczeństwa morskiego w odrębnej ustawie nie ma w Polsce po 1945 r. zbyt długiej tradycji. W ogóle w krajowym systemie prawa problematyce bezpieczeństwa morskiego nie nadawano do niedawna właściwego znaczenia, chociaż próby ograniczania ryzyka związanego z żeglugą morską są tak stare, jak sama żegluga.

Trzeba zauważyć, że np. awaria wspólna, powstała 2500 lat temu (*lex Rhodia de iactu*), miała nie tylko znaczenie ekonomiczne, lecz przede wszystkim służyła bezpieczeństwu statku. Już w czasach rzymskich i we wczesnym średniowieczu wprowadzono zakaz odbywania podróży morskich w okresie najgorszej pogody,

a pochodzące z 1330 r. genueńskie przepisy precyzyjnie regulowały maksymalne obciążenie statków. W Rôles de Oléron i Konsulacie Morskim przewidziane były bardzo surowe kary za nienależyte wykonywanie obowiązków przez członków załogi i pilota. Przeglądy statków przed i po załadowaniu wprowadzono już w 1549 r. W XIX w. przede wszystkim we Francji i Wielkiej Brytanii zaczęto rozwijać legislację w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Francuska ustawa o żegludze morskiej z 1881 r. wprowadziła inspekcję bezpieczeństwa statków. Przewidywała ona m.in. coroczne przeglądy, na podstawie których udzielano armatorom licencji na uprawianie żeglugi morskiej. W 1863 r. wydano *Regulations for Preventing Collisions at Sea* i zaczęto wprowadzać przepisy o bezpieczeństwie statków do *Merchant Shipping Acts*, m.in. w 1876 r. nakazano stosować znak wolnej burty – *The Plimsoll Act*, a w 1890 r. wydano *Merchant Shipping Load Line Act*¹.

Bezpieczeństwo morskie w obecnym rozumieniu jest jednak pojęciem stonkowo nowym, kształtującym się w ostatnim 50-leciu. Tradycyjnie problematykę bezpieczeństwa na morzu kojarzono prawie wyłącznie z ruchem statku (bezpieczeństwo żeglugi – *safety of navigation*). We francuskim prawie morskim pojęcie bezpieczeństwa morskiego od dawna ujmuje się w trzech płaszczyznach – jako bezpieczeństwo: zdrowia i życia, nawigacji oraz „bezpieczeństwo państwa”².

Aktualnie zatem rozumienie bezpieczeństwa morskiego (*maritime safety*) jest coraz szersze i obejmuje nie tylko aspekty nautyczne i techniczne³, zwłaszcza zaś bezpieczeństwo życia na morzu (*safety of life at sea*), zapobieganie i ograniczenie klasycznych niebezpieczeństw morza, ale w coraz szerszym zakresie także problematykę organizacyjną: tzw. bezpieczne zarządzanie, kwalifikacje nie tylko marynarzy, lecz również personelu lądowego, związanego z eksploatacją urządzeń morskich⁴. Ostatnio kładzie się nacisk na pewne aspekty psychologiczne bezpieczeństwa, np. umiejętność kierowania zespołami ludzkimi w sytuacjach kryzysowych (STCW). Z pojęciem bezpieczeństwa morskiego ściśle wiąże się bezpieczeństwo ekologiczne, co można dostrzec w najnowszej legislacji morskiej (SALVAGE, ISM). W projekcie nowelizacji konwencji SUA z 2005 r. próbuje się unormować nowy czyn przeciwko bezpieczeństwu morskemu, który określić można jako „terroryzm ekologiczny”. Pojęcie bezpieczeństwa morskiego zastępuje się niekiedy terminem „bezpieczeństwo na morzu” (*safety at sea*), które obejmuje kolejne czynniki bezpieczeństwa, m.in. zapobieganie naruszeniom prawa na morzach i oceanach (akty terrorystyczne, piractwo, handel narkotykami, oszustwa morskie) i inne powszechnie akceptowane publicznoprawne instrumenty gwarantujące przestrzeganie zasad międzynarodowego prawa morskiego (interwencja państwa nadbrzeżnego, ochrona handlu i rybołówstwa, kon-

¹ P. Boisson, *Safety at Sea*, Paris 1999, s. 45 i nast.

² G. Gidel, *Le droit international public de la mer*, Paris 1934, s. 455.

³ A.R. Werner, *Traité de droit maritime général*, Geneva 1964, s. 38–39.

⁴ Por. M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 144.

trola portowa). W sumie problematyka prawna bezpieczeństwa morskiego staje się jednym z najważniejszych elementów współczesnego prawa morskiego.

Przyjęte wyżej szerokie rozumienie pojęcia bezpieczeństwa morskiego powoduje, że w ostatnich latach ogromnie wzrosła liczba norm prawnych związanych z tą problematyką. Można śmiało stwierdzić, że tworzy się prawo bezpieczeństwa morskiego jako część prawa morskiego *sensu largo*. Prawo bezpieczeństwa morskiego składa się z norm o charakterze publicznoprawnym, głównie administracyjnych, ale ostatnio większego znaczenia nabierają także przepisy karne. Jak wyżej wspomniano, niestety od lat w nauce prawa morskiego problematyka ta nie jest przedmiotem większego zainteresowania⁵. Jest zasadniczym błędem, że normy m.in. w zakresie bezpieczeństwa morskiego uznaje się za techniczne i pozostawia ich tworzenie oraz interpretację nieprawnikom.

Polska ma pewną tradycję w ustawowym regulowaniu problematyki bezpieczeństwa morskiego, bowiem już w okresie międzywojennym wydano Rozporządzenie Prezydenta RP z 24.11.1930 r. o bezpieczeństwie statków morskich⁶. W okresie powojennym przyjęto dość niefortunne założenie, że bezpieczeństwo morskie powinno być regulowane wyłącznie aktami wykonawczymi organów administracji morskiej. Ogólną podstawę do ich stanowienia formułował k.m. z 1961 r. w art. 49–51. Powstało na tej podstawie kilkanaście nierzadko bardzo obszernych regulacji prawnych, pochodzących z różnego okresu – od 1963 r. do 2000 r. W literaturze poddano krytyce ten istotny fragment polskiej legislacji morskiej, postulując uchwalenie odrębnego aktu prawnego rangi ustawowej porządkującego prawo bezpieczeństwa morskiego⁷.

Niemal dokładnie w 5 lat od zgłoszenia tego postulatu i w 70 lat od wspomnianego rozporządzenia Prezydenta RP uchwalono Ustawę z 9.11.2000 r. o bezpieczeństwie morskim⁸. Ustawa ta weszła w życie 1.01.2001 r. Tym samym zostały usunięte z k.m. przepisy dotyczące bezpieczeństwa morskiego (art. 39–51, 56, 57 § 2 i art. 222). Nowy k.m. z 18.09.2001 r. jest już ustawą o niemal wyłącznie cywilnoprawnym charakterze.

⁵ Por. M.H. Koziński, *Bezpieczeństwo morskie*, [w:] *Prawo morskie*, t. II.1, red. J. Łopuski, Bydgoszcz 1998, s. 86 i nast.

⁶ Dz.U. Nr 80, poz. 632. Por. M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2003, s. 112.

⁷ Por. M.H. Koziński, *Celowość ustawowej regulacji problematyki bezpieczeństwa morskiego w Polsce*, [w:] *Gospodarka morska państwa*, Gdańsk 1995, s. 113 i nast.; *idem*, *Bezpieczeństwo morskie. Doskonalenie regulacji prawnych w zakresie bezpieczeństwa morskiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdynia 1995; *idem*, *Wybrane postulaty de lege ferenda w zakresie bezpieczeństwa morskiego*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 1997, nr 4, s. 137; *idem*, *Podstawowe problemy prawne związane z projektem ustawy o bezpieczeństwie morskim*, [w:] *Proceedings of II Symposium on Navigation*, Gdynia 1997, s. 19 i nast.

⁸ Dz.U. Nr 109, poz. 1156 z późn. zmianami. Na temat tej ustawy zob. bliżej M.H. Koziński, *Ustawa o bezpieczeństwie morskim*, Gdańsk 2001 oraz *idem*, *Podstawy prawne systemu bezpieczeństwa morskiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 2001, nr 12, s. 7 i nast.

Najnowszym etapem rozwoju polskiego prawa bezpieczeństwa morskiego jest Ustawa z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim⁹. Nowa ustawa weszła w życie 25.01.2012 r. Ustawa naturalnie nawiązuje do swej poprzedniczki, ale jest od niej znacznie obszerniejsza, bowiem obejmuje aż 152 artykuły. Poniższe uwagi nie stanowią całościowej oceny nowej ustawy. Autor postara się zwrócić uwagę jedynie na te regulacje, które budzą największe zastrzeżenia. Dodać można, że już przygotowuje się nowelizację tej ustawy. Może zatem uwagi krytyczne zawarte w tym opracowaniu zostaną wzięte pod uwagę.

2. NOWA USTAWA O BEZPIECZEŃSTWIE MORSKIM

2.1. WAŻNIEJSZE NOWE REGULACJE

Nie wydaje się potrzebne całościowe przedstawienie nowej ustawy. W swym zakresie i układzie przepisów przypomina ona dotychczasową ustawę o bezpieczeństwie morskim. Wyodrębnia problematykę: budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, inspekcji statku, kwalifikacji i składu załogi, bezpiecznego uprawiania żeglugi morskiej i ratowania życia na morzu. Nowością jest wydzielenie inspekcji i rozbudowanie przepisów ogólnych.

Ze szczegółowych rozwiązań zwrócić można uwagę na wprowadzenie obowiązku zgłaszania kapitanowi portu informacji dotyczącej identyfikacji statku przed wejściem lub wyjściem z portu oraz uzyskania zezwolenia na wejście i wyjście z portu. Istotnym *novum* jest przygotowanie tzw. słowniczka, w którym zdefiniowano aż 36 pojęć prawnych używanych w ustawie (art. 5 u.b.m.). Ustawa tworzy morską bazę danych o statkach o polskiej przynależności (art. 7). Jest już nawet odpowiednie rozporządzenie wykonawcze w tym zakresie¹⁰. Nie kwestionując celowości stworzenia takiej bazy, trzeba zwrócić uwagę, że podobne bazy prowadzą już organy rejestrowe, inspekcyjne, badające wypadki morskie. W sytuacji, gdy statków o polskiej przynależności jest tak niewiele, być może za dużo będzie tych baz elektronicznych.

Wydano już także nowe rozporządzenie wykonawcze realizujące delegację ustawową z art. 14 ust. 2 u.b.m., a dotyczące wyposażenia statku w urządzenie

⁹ Dz.U. Nr 228, poz. 1368 (dalej u.b.m.). Na temat założeń tej ustawy zob. C. Ł u c z y w e k, *Projekt ustawy o bezpieczeństwie morskim*, Prawo Morskie 2011, t. XXVII, s. 397 i nast.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 8.02.2012 r. w sprawie funkcjonowania elektronicznej bazy danych na statkach o polskiej przynależności (Dz.U. Nr 0, poz. 168).

Systemu Automatycznej Identyfikacji (AIS)¹¹. Wprowadzono w art. 17 u.b.m. system nadzoru organów administracji morskiej nad stacjami atestacji urządzeń i wyposażenia statku.

Pozytywnie należy ocenić zwiększenie oddziaływania u.b.m. na statki sportowe i rekreacyjne – m.in. art. 26 ust. 3 u.b.m. upoważnia ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do określenia szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać podmioty upoważnione do dokonywania przeglądów technicznych jachtów morskich o długości do 15 m. W podobnym „duchu” idą przepisy o kwalifikacjach do zajmowania stanowisk na tzw. jachtach komercyjnych (art. 70 u.b.m.). Rozwiązania te spotkały się z ostrą krytyką środowisk żeglarskich. Być może argumentacja tych środowisk powinna być w większym stopniu uwzględniona w ustawie.

Artykuł 55 u.b.m. nakłada na pilotów morskich, którzy w trakcie wykonywania usług pilotowych stwierdzą lub powezmą uzasadnione podejrzenie, że stan statku wykazuje braki, które mogłyby utrudnić bezpieczną żeglugę lub stanowić zagrożenie zanieczyszczeniem środowiska, obowiązek niezwłocznego informowania organu inspekcyjnego. Podobny obowiązek nakłada nowa u.b.m. na podmioty zarządzające portami, przystaniami lub obiektami portowymi. Obowiązki te sankcjonowane są karami pieniężnymi do 20-krotności miesięcznego przeciętnego wynagrodzenia.

Artykuł 27c starej ustawy wprowadził do polskiego porządku prawnego Narodowy System Monitorowania Ruchu Statków i Przekazywania Informacji (*National SafeSeaNet*), natomiast art. 92 nowej ustawy uzupełnił ten zapis o powołanie krajowego koordynatora tego systemu, odpowiedzialnego za jego zarządzanie i utrzymanie.

W porównaniu do dawnego art. 29a, który był bardzo lakoniczny, rozbudowano w art. 94 u.b.m. instytucję miejsca schronienia (*place of refuge*). Rozwiązania te zasługują na aprobatę, z wyjątkiem może ust. 6, który uzależnia wydanie decyzji o udzieleniu schronienia od przedstawienia przez armatora, kapitana lub jego przedstawiciela „certyfikatu ubezpieczenia od roszczeń morskich”. Nowe przepisy unijne zawarte w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/20/WE z 23.04.2009 r. w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich¹² nakładają na armatorów unijnych wszystkich statków o pojemności brutto powyżej 300 obowiązek posiadania certyfikatu ubezpieczenia. Wydaje się zatem, że w dramatycznej sytuacji udzielania miejsca schronienia nie powinno się żądać od armatorów unijnych jego przedstawienia. Należy dodać, że

¹¹ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 29.11.2011 r. w sprawie kategorii statków zwolnionych z wymogu wyposażenia w urządzenia Systemu Automatycznej Identyfikacji (AIS) (Dz.U. Nr 268, poz. 1590).

¹² Dz.Urz. UE L 131 z 28.05.2009, zob. bliżej M.H. Kozłowski, *Kodeks morski. Umowy międzynarodowe, przepisy Unii Europejskiej, akty wykonawcze*, Gdynia 2010, s. 104 i nast.

pojęcie „ubezpieczenia” we wspomnianej dyrektywie oznacza nie tylko klasyczne ubezpieczenie, ale także ubezpieczenie wzajemne oferowane przez członków Międzynarodowej Grupy Klubów P & I, potwierdzone samoubezpieczenie i inne efektywne formy zabezpieczenia finansowego. W świetle nowej ustawy o bezpieczeństwie morskim od armatorów z państw trzecich, którzy nie mają obowiązku ubezpieczeń OC, nie będzie można żądać innego zabezpieczenia niż ubezpieczenie. Wydaje się, to nieprzemyślane, bowiem np. odpowiednia bardziej pożądana byłaby odpowiednia gwarancja bankowa.

Ustawa o bezpieczeństwie morskim z 2011 r., poza istniejącym już obowiązkiem załadowcy, dotyczącym ładunków niebezpiecznych z art. 10b Ustawy z 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki¹³, wprowadza w art. 100 dodatkowy obowiązek przedstawienia kapitanowi przez załadowcę karty bezpieczeństwa (MSDS) przed załadunkiem na statek oleju luzem lub przed rozpoczęciem bunkrowania paliwa.

Zmian i uzupełnień jest w nowej ustawie znacznie więcej¹⁴. Powyższe wydają się najważniejsze. O innych normach ustawy będzie mowa w dalszej części artykułu.

2.2. PRZEPISY OGÓLNE

Omawianie pozostałych regulacji ustawy z 2011 r. można rozpocząć od podstawowego obecnie zagadnienia transpozycji właściwych aktów prawa unijnego. Już w Ustawie z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵ dostosowano polskie prawo morskie do wymagań UE. Ustawą tą dokonano bowiem transpozycji następujących dyrektyw unijnych:

- 96/98/WE z 20.12.1996 r. w sprawie wyposażenia statków morskich (Dz.Urz. WE L 46 z 17.02.1997),
- 97/70/WE z 11.12.1997 r. ustanawiającej zharmonizowany system bezpieczeństwa dla statków rybackich o długości 24 metrów i większej (Dz.Urz. WE L 34 z 9.02.1998 z późn. zmian.),
- 98/18/WE z 17.03.1998 r. w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich (Dz.Urz. WE L 144 z 15.05.1998 z późn. zmian.),
- 98/41/WE z 18.06.1998 r. w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty (Dz.Urz. WE L 188 z 2.07.1998 z późn. zmian.),

¹³ Dz.U. Nr 47, poz. 243 (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r., Nr 99, poz. 692 z późn. zmian.).

¹⁴ Por. bliżej C. Ł u c z y w e k , *op.cit.*, s. 397–424.

¹⁵ Dz.U. Nr 93, poz. 895.

- 1999/35/WE z 29.04.1999 r. w sprawie systemu obowiązkowych przeglądów dla bezpiecznej, regularnej żeglugi promów typu ro-ro i szybkich statków pasażerskich (Dz.Urz. WE L 138 z 1.06.1999 z późn. zmian.),
- 2001/25/WE z 4.04.2001 r. w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy (Dz.Urz. WE L 136 z 18.5.2001 r. z późn. zmian.). Dyrektywę tę zastąpiła dyrektywa 2008/106/WE z 19.11.2008 r. (Dz.Urz. UE L 323 z 03.12.2008),
- 2002/59/WE z 27.06.2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę 93/75/WE (Dz.Urz. WE L 208 z 5.08.2002).

Przypis nr 2 do nowej ustawy o bezpieczeństwie morskim uzupełnia ten wykaz o starą Dyrektywę 92/29/EWG z 31.03.1992 r. dotyczącą minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w celu poprawy opieki medycznej na statkach (Dz.Urz. WE L 113 z 30.04.1992 z późn. zmian.). Poza tym wymienia się 9 nowych dyrektyw, zawartych zwłaszcza w pakiecie legislacyjnym Erika III¹⁶ (inspekcja i przeglądy, *port state control*, monitorowanie i informacje o ruchu statków, zgodność z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery). Ustawa transponuje także dyrektywy dotyczące sprawozdań statystycznych, bezpieczeństwa statków pasażerskich i formalności sprawozdawczych. W sumie katalog norm unijnych wydaje się pełny.

Zarzutem wobec twórców ustawy jest niemal dosłowne przepisywanie postanowień dyrektyw. Można uznać, że nie jest to właściwa forma transpozycji, ale niektóre dyrektywy w zakresie bezpieczeństwa morskiego są tak sformułowane, że nie ma chyba innej drogi, jak ich dosłowne przepisanie. Przykładowo, niektóre przewidują „wzory” odpowiednich dokumentów. Coraz większa liczba takich „dyrektyw” wymaga więc coraz większej szczegółowości implementujących je przepisów.

Drugim źródłem standardów bezpieczeństwa są umowy międzynarodowe. Nawiązuje do nich art. 2 ustawy, który między innymi zawiera formułę, że umowy międzynarodowe obowiązują „wraz ze zmianami od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi w trybie określonym odrębnymi przepisami”. Prawidłowa interpretacja tego zapisu w zakresie konwencji technicznych nabiera szczególnego znaczenia, bowiem wszystkie te umowy zawierają w swej treści zapisy o możliwości ich zmiany w trybie „milczącej zgody” (*tacit acceptance*)¹⁷. Nadal brakuje w prawie polskim wspomnianych przepisów o ogłaszaniu zmian do umów międzynarodowych przyjętych w trybie *tacit acceptance*. Poważnie podważa pewność systemu prawa bezpie-

¹⁶ Bliżej na temat pakietu Erika III zob. M.H. Koziański, *Morskie prawo publiczne...*, op.cit., s. 193 i nast. oraz *idem*, *Niektóre cechy unijnej legislacji morskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, t. XXV, s. 229–239.

¹⁷ Por. M.H. Koziański, *Wybrane problemy związane ze zmianą umowy międzynarodowej w trybie tacit acceptance*, Prawo Morskie 2010, t. XXVI, s. 131–144.

czeństwa morskiego fakt, że tak zasadnicze umowy międzynarodowe, jak SOLAS, LL i inne praktycznie nie mają oficjalnie ogłoszonego, aktualnego tekstu.

Katalog umów międzynarodowych stanowiących podstawę ustawy zawarty jest w „słowniczku” (art. 5 pkt 33, a także art. 62 ust.1 pkt 1, 3 i 4 oraz art. 101 ust. 1 i art. 115). Takie zróżnicowanie umów międzynarodowych nie wydaje się właściwe. Słowniczek wymienia tylko niektóre umowy międzynarodowe i nadaje im skrócone nazwy, np. SOLAS, o liniach ładunkowych *etc.* Nazwy te są zupełnie niekonsekwentne, bowiem nie używa się tak znanych określeń, jak np. LL, COLREG, a w odniesieniu do konwencji ASF w ogóle nie podaje się jej nazwy skróconej. Niektóre konwencje z art. 62, 101 i 115 nie mają również nazwy skróconej, np. konwencja CSC. Największe wątpliwości budzi jednak całkowite pominięcie w art. 2 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy powołanych w art. 11 ust. 2 ustawy. Czyżby to nie były umowy międzynarodowe o takim samym znaczeniu, jak te powołane wcześniej. Wątpliwość taka powstaje także w związku z tym, że w art. 62 wymienia się inne konwencje MOP (nr 69 i 74). Nie ulega wątpliwości, że w obecnym zapisie zasada z art. 2 nie odnosi się do konwencji MOP nr 92, 133 i 147. Przy okazji wyliczenia tych trzech konwencji nasuwa się pytanie, dlaczego nie powołano także konwencji MOP nr 178 z 22.10.1996 r. dotyczącej inspekcji warunków pracy i życia marynarzy¹⁸. Konwencja ta urzeczywistnia stosowanie standardów przewidzianych w konwencji nr 147, m.in. w zakresie zakwaterowania załogi, zapobiegania wypadkom i właściwie w zakresie całego dorobku legislacyjnego MOP. *Notabene*, powiązanie ustawy z dotychczasowym morskim prawem pracy wymagać będzie istotnej nowelizacji tego nowego aktu prawnego w przypadku wejścia w życie, ratyfikowanej przez Polskę, konwencji z 2006 r. (MLC).

Kończąc uwagi na temat powiązania ustawy z prawem unijnym i międzynarodowym, trzeba zaznaczyć, że sama idea wskazania wszystkich zewnętrznych źródeł prawa w jednym miejscu i używanie nazw skróconych jest właściwa, niestety niekonsekwentnie przeprowadzona przez legislatorów. Poza tym, o czym wyżej była mowa, można przytoczyć przykład wspomnianego art. 11.1 ustawy. Przepis stwierdza, że „statek może być używany w żegludze morskiej, jeżeli odpowiada wymaganiom bezpieczeństwa w zakresie budowy, stałych urządzeń i wyposażenia, określonym w umowach międzynarodowych...”. Niepodanie nazw skróconych oznacza – jak należy sądzić – wszystkie umowy międzynarodowe wymienione w art. 5 pkt 33. Trudno to zaakceptować, bowiem wydaje się, że konwencje TONNAGE, ASF nie dotyczą materii, o której mówi rozdział 2 u.b.m.

¹⁸ M.H. Kozinski, *Celowość ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji warunków pracy i życia marynarzy*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 2001, nr 12, s. 235–246.

Niedopatrzaniem legislacyjnym jest lokalizacja przepisów o zakresie przedmiotowym ustawy (art. 4 u.b.m.). W tym artykule używa się pojęć, które są zdefiniowane dopiero w następnym przepisie – „słowniczku” (art. 5 u.b.m.).

Dziwi definicja statku rybackiego (art. 5 pkt 3 u.b.m.). „Inne zasoby morza” to zwrot zbyt szeroki. Czyżby statkami rybackimi były statki wiertnicze do wydobywania gazu i ropy albo jednostki pozyskujące konkretne polimetaliczne. Należałoby chyba ograniczyć w tej definicji zasoby morza do zasobów „ożywionych” lub „biologicznych”¹⁹. Równie niefortunna jest definicja „państwa trzeciego” (art. 5 pkt 36).

Już wielokrotnie autor tego opracowania podnosił w różnych dyskusjach nad u.b.m., że nie powinno się w tej ustawie stosować pojęć sprzecznych z definicjami ustawowymi zawartymi w k.m. Najbardziej dobitnym tego przykładem jest art. 5 pkt 6 wprowadzający do u.b.m. pojęcie „statku służby państwowej specjalnego przeznaczenia”. Przypomnieć trzeba, że k.m. zawiera pojęcie „statki specjalnej służby państwowej”. Treściowo definicja kodeksowa obejmuje wszystkie typy statków wymienione w omawianym przepisie u.b.m., gdyż k.m. wylicza typy statków „pełniących służbę państwową” jedynie przykładowo, a więc każdy inny typ takiego statku może być do tej kategorii dołączony. Zatem w u.b.m. mogłaby się znaleźć definicja kodeksowa. Wydaje się jednak, że u.b.m. stara się zadowolić przede wszystkim wymagania unijne. Dlatego by nie konkurować z definicją k.m., ustawa ta mogłaby przyjąć następujące brzmienie art. 5 pkt 6: „statkach specjalnego przeznaczenia – należy przez to rozumieć statki specjalnej służby państwowej, w rozumieniu art. 6 ustawy Kodeks morski, oraz statki używane wyłącznie do zwalczania rozlewów olejowych i substancji szkodliwych lub zanieczyszczających środowisko morskie, a także do obsługi oznakowania nawigacyjnego”. Uwaga powyższa może wydawać się niezbyt istotna, ale ma znaczenie dla systemowego podejścia do tworzenia prawa morskiego.

Z rozróżnienia w art. 5 pkt 16 i 17 „organizacji” i „uznanej organizacji” można wnosić, że według u.b.m. jest możliwe wykonywanie zadania w zakresie nadzoru technicznego nad statkami przez instytucję klasyfikacyjną, która nie ma uznania. Wydaje się to wątpliwe w świetle prawa unijnego. Czy warto, „kierując się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa statków oraz życia i zdrowia osób na statkach”, uznawać za obowiązujące przepisy nieuznanych organizacji (art. 11.3 pkt 1 u.b.m.). Po co narażać się na konieczność zawiadamiania o tym

¹⁹ Przy okazji tej definicji ustawowej trzeba odnotować rozbieżność definicji zawartych w u.b.m. z definicjami zawartymi w aktach wykonawczych do ustawy z 2000 r. Przykładem niech będzie wspomniana definicja „statku rybackiego”. W stosunkowo nowym Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 1.06.2011 r. w sprawie inspekcji i dokumentów bezpieczeństwa statku (Dz.U. Nr 119, poz. 688) jest zupełnie inna definicja (bardziej poprawna). Podobnie jest z innymi definicjami, np. statku pasażerskiego. W jednym akcie prawnym są definicje, których nie ma w drugim. Wydaje się, że trudno będzie stosować to i inne rozporządzenia wykonawcze do starej ustawy pod rządami nowej ustawy.

Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Czyżby trudno było znaleźć uznaną instytucję klasyfikacyjną, np. PRS?

Gdyby memorandum paryskie stanowiło, jak to definiuje art. 5 pkt 24, porozumienie państw, to byłoby umową międzynarodową. W prawie międzynarodowym jest dość duża swoboda odnośnie do formy umowy międzynarodowej. Wiadomo jednak, że memorandum nie jest umową międzynarodową, lecz porozumieniem administracji morskich różnych państw.

W art. 9.2 u.b.m. użyto wątpliwego zwrotu „przepisy IMO”. Z całą pewnością nie stanowią przepisów, w rozumieniu nadawanym temu pojęciu przez prawników, rezolucje powoływane w przypisach 4 i 5 do u.b.m. Nasuwa się w tym miejscu ogólniejsza uwaga na temat pojmowania pojęcia „źródło prawa” w prawie bezpieczeństwa morskiego. Przykładem tego może być ważny akt prawny, wprowadzicie do starej ustawy, ale nadal obowiązujący (przepisy końcowe mówią o 18 miesiącach od wejścia w życie nowej ustawy) – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 1.06.2011 r. w sprawie inspekcji i dokumentów bezpieczeństwa statku²⁰. W tym akcie prawnym, który będzie egzemplifikacją w dalszych wywodach, niemające normatywnego charakteru prawne dokumenty IMO stają się źródłami polskiego prawa.

2.3. UWAGI DO ROZDZIAŁU DRUGIEGO

Artykuł 13.2 do wyznaczania wolnej burty wskazuje dyrektora urzędu morskiego. Po pierwsze, jest to zbędne, wynika bowiem z ogólnych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa morskiego, które ma administracja morska. Po drugie, organy administracji morskiej mają nie tylko właściwość rzeczową, ale także właściwość miejscową. Jest trzech dyrektorów urzędów morskich, lecz nie wiadomo, o którego chodzi w omawianym przepisie. Określenie z ust. 3 tego artykułu, że znak wolnej burty „należy umieścić na obu burtach” jest niewystarczające. Należy dodać, że ma być on umieszczony w sposób trwały i widoczny.

W art. 14.2 i 16.2 używa się określenia „porozumienia międzynarodowe lub przepisy IMO”. Także sformułowanie „przepisy Unii Europejskiej” nie budzi zaufania, albowiem prawnicy wiedzą, że powinno się używać określenia „prawo Unii Europejskiej”, ponieważ chodzi tu nie tylko o przepisy. Tego typu zwroty stosowane w u.b.m. są niewłaściwe i powinny być wyeliminowane. W tym miejscu konieczna jest pewna refleksja. Jak wspomniano, w pracach nad prawem bezpieczeństwa morskiego dość specyficznie rozumie się pojęcie źródeł prawa, w tym prawa międzynarodowego. W cytowanym wyżej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie inspekcji i dokumentów bezpieczeństwa jest niemal sto stron wzorów dokumentów bezpieczeństwa. Dokumenty te wydają organy administracji morskiej na podstawie decyzji administracyjnych, które powinny mieć konkretną podstawę prawną. Podstawą taką powinna być

²⁰ Dz.U. Nr 119, poz. 688.

norma prawa powszechnie obowiązującego, a więc uznanego za takie przez Konstytucję RP. We wzorach dokumentów bezpieczeństwa mamy następujące „podstawy prawne”: rezolucja MSC.36 (63) – *Międzynarodowy Kodeks Bezpieczeństwa dla Jednostki Szybkiej*, także rezolucja MSC.97 (73) – zmieniona w 2000 r. uchwałą MSC, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego IMO A.373 (10) – *Kodeks Bezpieczeństwa dla Jednostki Dynamicznie Unoszanej*, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego IMO A.534 (13) – *Kodeks Bezpieczeństwa Statków Specjalistycznych*, rezolucja MSC.266 (84) – zmieniona w 2008 wersja poprzedniej uchwały. Inne dokumenty oparte są na dyrektywach, np. 2009/45/EC w sprawie przepisów i norm bezpieczeństwa dla statków pasażerskich, 2003/25/WE w sprawie szczególnych wymogów stateczności promów typu ro-ro, 97/70/WE ustanawiającej zharmonizowany system bezpieczeństwa dla statków rybackich o długości 24 m i większej. Wszystkie te „akty prawne” nie spełniają wymagań konstytucyjnego źródła prawa. Dokumenty bezpieczeństwa, od których zależy życie ludzkie, wydawane z godłem państwowym i nazwą naszego kraju, nie odpowiadają standardom państwa prawnego. Tak jest od lat i nowa ustawa kontynuuje tę praktykę. Zwrócono wyżej uwagę na art. 9.1, w którym jest mowa o „przepisach IMO”. Za takie przepisy ustawodawca uznaje m.in. rezolucję A.974 (24) – *Kodeks wdrażania obowiązkowych instrumentów IMO*. Jako swoisty ewenement trzeba przyjąć przypisy 4 i 5 u.b.m., z których wynika, że to „prawo” zostało opublikowane w „Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury”. Czyżby był to właściwy organ promulgacyjny do ogłaszania takich „przepisów”? Formuła legislacyjna przyjęta w art. 9.1 powtarza się w art. 43.9 u.b.m., przy czym dotyczy rezolucji A.744 (18) – *Wytyczne w sprawie programu rozszerzonych inspekcji w odniesieniu do przeglądów masowców i zbiornikowców*, a także w art. 85 pkt 2 u.b.m. w odniesieniu do rezolucji A.849 (21) – *Międzynarodowy lotniczy i morski poradnik poszukiwania i ratownictwa (IAMSAR)*. Nieodparcie ma się wrażenie, że legislatorzy uważają, iż publikacja uchwały organizacji międzynarodowej w Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury czyni z niej powszechnie obowiązujące przepisy prawa polskiego.

Należy mocno podkreślić, że powyższa krytyka nie powinna skłaniać do lekceważenia czy wręcz niestosowania wspomnianych standardów międzynarodowych. Byłby to wniosek niesłuszny. Natomiast ustawodawcy powinno zależeć na tym, by stworzyć wreszcie racjonalny system włączania *soft law* do krajowego porządku prawnego.

2.4. UWAGI DO ROZDZIAŁU TRZECIEGO

W art. 26 istnieje możliwość upoważnienia w drodze decyzji podmiotu do wykonywania przeglądów technicznych jachtów morskich o długości do 15 m. Zapewne będzie nim związek sportowy, o którym mowa w art. 23 § 3 k.m. Warto zauważyć w kontekście tego, co wyżej podkreślono w kwestii definicji

ustawowych odmiennych w u.b.m. i w k.m., że definicje z art. 5 pkt 7–9 nowej ustawy są sprzeczne z definicją jachtu zawartą w art. 23 § 3 k.m. Jachty do 15 m są rejestrowane w polskim rejestrze jachtów i ich przeglądy techniczne mogą być dokonywane przez ten sam organ, który prowadzi rejestr, chociaż może to budzić wątpliwości odnośnie do obiektywizmu. Sytuacja jednak się komplikuje w przypadku jachtów o wymiarach ponad 15 m do 24 m, gdyż będą one pomierzone przez towarzystwa klasyfikacyjne. W jednym rejestrze będą więc wymagane dokumenty pomiarowe różnych instytucji. Dodać można, że ustawa o bezpieczeństwie morskim nie wymaga od związku sportowego posiadania przepisów technicznych w zakresie budowy i stałego wyposażenia jachtów morskich.

Artykuł 28 u.b.m. reguluje zasady postępowania administracji morskiej w przypadku zmiany przynależności statku z obcej na polską, a następny przepis – z polskiej na obcą. Regulacja ta nie uwzględnia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 789/2004 z 21.04.2004 r. w sprawie transferu statków towarowych i pasażerskich z jednego rejestru do drugiego wewnątrz Wspólnoty i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 613/91²¹. Zgodnie z art. 28.4 u.b.m. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określi warunki techniczne, jakie muszą być spełnione, aby statek został wpisany do polskiego rejestru. W świetle rozporządzenia nr 789 administracja lub uznana organizacja wydaje certyfikaty na tych samych warunkach, jak dla bandery, pod którą statek poprzednio pływał. Przy odnowieniu, przedłużeniu lub kontroli nie powinno się nakładać na statki przechodzące do polskiego rejestru wymagań innych niż zobowiązania pierwotne ustalone dla certyfikatów długoterminowych. Najważniejsza jest jednak norma art. 4 rozporządzenia, według której państwo unijne, w którego rejestrze chce się znaleźć statek innego państwa unijnego, nie może zabraniać rejestracji z przyczyn technicznych, o ile taki statek spełnia wymagania i posiada ważny certyfikat. Należy sądzić, że w ustawie o bezpieczeństwie morskim powinny być dwa tryby związane z transferem statków: wewnątrzunijny i ogólny. W obecnej regulacji preferencje unijne w zakresie transferu statków nie są należycie uwzględnione.

W art. 33.2 dotyczącym zakresu PSC istnieje sprzeczność w odniesieniu do statków rybackich pomiędzy ust. 1 i 2 tego przepisu. Podkreślić bowiem należy, że statki rybackie nie są wyłączone całkowicie z tego rodzaju inspekcji zgodnie z regulacjami konwencyjnymi. W ust. 2 zakres kontroli został wskazany nieprawidłowo. Nie wystarczy wskazanie rozdziału V SOLAS. Prawidło 1 pkt 4 w tym rozdziale nakazuje administracji morskiej określenie, do jakiego stopnia postanowienia prawideł 15–28 mają być stosowane do statków rybackich, a także do statków o pojemności brutto poniżej 150 i 500. W nowej ustawie z powodu braku takiego określenia PSC może kontrolować wszystkie wymaga-

²¹ Dz.Urz. UE L 138 z 30.04.2004, zob. także M.H. Koziński, *Rejestry okrętowe w Rzeczypospolitej Polskiej*, Prawo Morskie 2005, t. XXI, s. 247 i nast.

nia rozdziału V SOLAS. Na marginesie można zauważyć, że prawo unijne wyłącza całkowicie spod działania PSC statki rybackie.

2.5. UWAGI DO ROZDZIAŁU CZWARTEGO

Jednym ze szczególnie kontrowersyjnych zapisów ustawy o bezpieczeństwie morskim jest art. 72. Przepis ten wprowadza możliwość sankcjonowania „członków załogi statków morskich lub pilotów, jeśli swoim działaniem lub zaniechaniem spowodowali lub przyczynili się do powstania zagrożenia dla bezpieczeństwa statku, osób na nim przebywających lub środowiska morskiego”. Trzeba zwrócić uwagę, że niemal identyczne brzmienie ma określenie sytuacji, w której sankcjonować może te same osoby izba morska (art. 35 ustawy o izbach morskich z 1961 r.²²). Przy czym izba może sankcjonować po przeprowadzeniu z udziałem delegata ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, zainteresowanego i jego obrońcy, natomiast identyczną sankcję może zastosować dyrektor urzędu morskiego. Sankcje obu organów wywołują analogiczny skutek, chociaż dyrektor tylko zawiesza określone uprawnienia na okres do 2 lat, a izba może pozbawić prawa wykonywania uprawnień na okres od roku do 5 lat. Należy dodać, że zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy o izbach morskich izba może także zawiesić prawo wykonywania uprawnień, jeżeli uzasadniają to względy bezpieczeństwa żeglugi. Po protestach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego twórcy u.b.m. dodali przepis o obowiązkowym zawieszeniu postępowania administracyjnego w przypadku wszczęcia postępowania przed izbą morską, mimo to dublowanie postępowań w sprawie swoistej odpowiedzialności zawodowej członków załóg statków morskich wydaje się zbędne. Twórcy ustawy o bezpieczeństwie morskim argumentują konieczność wprowadzenia trybu administracyjnego wspominaną już dyrektywą 2008/106/WE, ale wydaje się, że jej wymagania spełnia postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej przed izbami, które istnieje w Polsce od kilkudziesięciu lat i jest surowsze niż w wielu krajach UE. Stworzony przez u.b.m. nowy tryb może przysporzyć wielu trudności prawnych. Między innymi nie uregulowano relacji między zawieszeniem administracyjnym a izbowym, ograniczono gwarancje procesowe członkom załóg statków morskich (od orzeczeń izb w sprawie sankcji można odwołać się do sądu powszechnego, a od decyzji dyrektora do ministra, a potem do sądów administracyjnych, które badają jedynie zgodność z prawem decyzji administracyjnej). Artykuł 72.7 tworzy wątpliwą „karę dodatkową”, o której nie orzeka niezawisły sąd, w postaci podania sankcji przeciwko członkom załóg statków morskich do publicznej wiadomości. W sumie

²² Ustawa z 1.12.1961 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 329, tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 69, poz. 599 z późn. zmian.).

sformułowanie w nowej ustawie tego nowego trybu sankcjonowania członków załóg statków morskich i pilotów jest całkowicie zbędne.

Ustawa wprowadza także nowe pojęcie, tzw. m.j.e. – morskich jednostek edukacyjnych, którymi są nie tylko wyższe uczelnie morskie, działające zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym (w Polsce są 3 akademie morskie). Trudno zrozumieć, o jakie jednostki chodzi w świetle zapisu art. 74.2 pkt. 2: „uczelnie inne niż w pkt 1, wydziały lub struktury międzywydziałowe”. Jest oczywiste, że wydziały i jednostki międzywydziałowe działają zgodnie z Prawem o szkolnictwie wyższym. Czyżby u.b.m mogła powołać do życia „uczelnie morskie” niepodlegające temu prawu?

Nowa instytucja w szkolnictwie morskim – Centralna Morska Komisja Egzaminacyjna, jest unormowana dopiero w art. 77 ustawy, ale jest o niej mowa już wcześniej – w art. 70 ust. 2. Dotychczasowy system egzaminowania w urzędach morskich sprawdził się przez wiele lat. Powołanie CMKE jest zbędnym wydatkiem dla kraju. Podkreślić trzeba, że ustawa nie określa siedziby CMKE. Jeżeli będzie ona w Warszawie, co zdaje się wynikać z brzmienia art. 77.1 i 9, to szanse na stosowanie podczas egzaminów symulatorów, które są wyłącznie na Wybrzeżu, będą nikłe. Także niemal wszyscy fachowcy w dziedzinach objętych działalnością CMKE są spoza Warszawy.

Wydaje się, że instytucja certyfikatu bezpiecznej obsługi statku (art. 80 u.b.m.) powinna być unormowana raczej w następnym rozdziale ustawy, jest to bowiem instytucja związana z bezpieczeństwem żeglugi.

2.6. UWAGI DO ROZDZIAŁU PIĄTEGO

W art. 89.1 pkt 1c ustawa wprowadza nową, budzącą zdziwienie, instytucję prawną – *place of refuge* z urzędu. Istotą instytucji miejsca schronienia, o którym była wyżej mowa w związku z nowym art. 94 u.b.m., jest prośba, wniosek, żądanie zainteresowanego armatora, kapitana, statku o udzielenie mu pomocy. Nie można używać określenia „miejsce schronienia” dla miejsca, które wyznacza z własnej inicjatywy organ administracji państwa nadbrzeżnego. Istniejący przepis powinien raczej brzmieć „nakazać skierowanie statku w wyznaczone miejsce”.

Artykuł 107 u.b.m. dotyczy nie pilotażu, jako ważnej sprawy dla bezpieczeństwa żeglugi, lecz kwalifikacji pilotów i systemu ich szkolenia. Wydaje się, że jego miejsce jest w poprzednim rozdziale. Przepis jest wyjątkowo nieudany. Brakuje w nim m.in.: określenia, kto prowadzi szkolenie pilotów, zatwierdzania przez administrację morską programów szkolenia, oceny bazy szkoleniowej i kwalifikacji kadr, audytowania szkolenia *etc.* W przygotowanej nowelizacji u.b.m. ten istotny brak ma być uzupełniony. Mają być powołane ośrodki kształcenia pilotów, wprowadzony system audytów. Ma powstać delegacja ustawowa dająca ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej m.in. prawo okreś-

lania: warunków i trybu uznawania, odnawiania, zawieszania i cofania uznania dla ośrodków szkolenia pilotów, wymagań co do bazy szkoleniowej, ramowych programów szkoleń, wymagań egzaminacyjnych. Obawiać się należy, czy formalizacja szkoleń pilotów, która wyeliminuje dotychczasową praktykę – szkolenie w relacji „mistrz–uczeń”, nie podwyższy nadmiernie kosztów szkolenia tej bardzo wąskiej grupy zawodowej.

Norma art. 112, niewątpliwie słuszna i oczywista, musi być uznana za deklarację ustawodawcy, bowiem nie stoi za nią żadna sankcja.

2.7. UWAGI DO POZOSTAŁYCH PRZEPISÓW

W art. 116.3 pkt 2 pojawia się określenie „morskie statki ratownicze”. Nausuwa się w tym momencie wątpliwość, do jakiej kategorii statków je zaliczyć, gdyż u.b.m. w art. 5 pkt 6b mówi o statkach używanych wyłącznie do „ratowania życia na morzu”.

Po raz kolejny (tak było również w poprzedniej ustawie) mówi się w u.b.m. o granicach obszaru poszukiwania i ratownictwa, szczególnie ważnym problemie dla ustalenia terytorialnego zasięgu odpowiedzialności służby SAR, który mają określić „porozumienia zawarte z zainteresowanymi państwami”. Takich porozumień nadal nie ma.

Ustawa unika określenia wzajemnych relacji między dyrektorem służby SAR a terenowymi organami administracji morskiej, na których obszarze działa służba SAR. Należy przypomnieć, że do ustawowych kompetencji dyrektora urzędu morskiego należy m.in. „ratowanie życia na morzu”.

Jeśli chodzi o kary pieniężne, to zastanowienia wymaga wysokość potencjalnych kar z art. 126 u.b.m. Czy rzeczywiście jest celowe, aby za niepoddanie statku inspekcji lub brak w składzie załogi bądź nieoznaczenie przesyłki ciężkiej armator mógł być ukarany kwotą do 1 miliona SDR?

Dotychczas było możliwe ukaranie za czyn, który jednocześnie był przestępstwem i „wykroczeniem morskim”, zarówno karą z k.k., jak i karą pieniężną wymierzaną przez organ administracji morskiej. Obecnie szczególnej ochronie poddano pijanych kapitanów statków. Zgodnie bowiem z art. 129 u.b.m. „nie podlega odpowiedzialności przewidzianej w art. 127 ust. 1 pkt 7 osoba fizyczna, której zachowanie realizuje jednocześnie znamiona przestępstwa określonego w art. 178a § 1 k.k., a przestępstwo to zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem skazującym”. Innymi słowy, stwierdzenie przez właściwe organy stanu nietrzeźwości określonej osoby, czyli „prowadzenia statku morskiego, statku żeglugi śródlądowej, jachtu morskiego lub śródlądowego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego” nie będzie karane karą pieniężną, jeżeli sprawa trafi do sądu. Twórcy tej normy zdają się zapominać o charakterze prawnym kar pieniężnych. Podkreślić zatem wypada, że kary te nie mogą być utożsamiane z karami z k.k. Trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę, że

w prawie administracyjnym o zastosowaniu kary nie decyduje wina sprawcy czynu, lecz sam fakt jego bezspornego popełnienia. Między innymi dlatego kary te można stosować nie tylko do osób fizycznych, ale i prawnych.

W art. 133 ustawy, niejako przy okazji, nowelizuje się Ustawę z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²³. Zmiany te nie mają nic wspólnego z problematyką bezpieczeństwa morskiego i dotyczą zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich. Wydaje się, że zmiany te powinny być zawarte w osobnej ustawie nowelizacyjnej.

Wreszcie, na koniec tych obszernych uwag, jeszcze wzmianka o art. 134 u.b.m. Przepis ten z kolei nowelizuje Ustawę z 23.05.1991 r. o pracy na morskich statkach handlowych²⁴. Nowelizacja jest krótka, ale trudno ją zostawić bez komentarza. Po pierwsze, definiując pojęcie marynarza, należałoby poszukać formuły odsyłającej o charakterze ogólniejszym, np. „wydanym na podstawie obowiązujących przepisów o bezpieczeństwie morskim”. Taka formuła, jaką zaproponowano, szybko się dezaktualizuje. Należy przypomnieć, że poprzednio odsyłano do przepisów wydanych na podstawie Kodeksu morskiego, a obecnie na podstawie Ustawy z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim (*notabene* takich przepisów jeszcze nie ma, ale obowiązują wydane na podstawie starej ustawy o bezpieczeństwie morskim). Ważniejsza jest jednak kwestia merytoryczna. Polska przyjęła rozwiązania zawarte w Konwencji o morskim prawie pracy z 2006 r. (MLC), która nie ogranicza stosowania norm morskiego prawa pracy tylko do osób mających potwierdzone kwalifikacje morskie. Dlatego od tej formuły definiowania pojęcia „marynarz” morskie prawo pracy zdecydowanie odchodzi.

2.8. PRÓBA PODSUMOWANIA

Nasuwa się pytanie, w jaki sposób tak niedopracowana ustawa mogła stać się obowiązującym prawem. Jest ona wytworem urzędników, którzy nie zawsze są prawnikami, ale są pod presją terminów wdrażania prawa unijnego. Niechęć do prac koncepcyjnych, doraźność, a nawet przypadkowość wielu rozwiązań prowadzi do złych rezultatów. Jeśli do tego dodać, że u.b.m. była jedną z ostatnich ustaw w poprzedniej kadencji i przeszła przez wszystkie tryby legislacyjne w rekordowym czasie około 30 dni, to odpowiedź na postawione wyżej pytanie staje się oczywista.

Jak słaba jest obecna ustawa o bezpieczeństwie morskim, może świadczyć fakt, że w ustawie o Państwowej Komisji Badania Wypadków, też wymuszonej przez terminy unijne, proponuje się obszerną nowelizację u.b.m. Nowelizacja obejmuje 23 poprawki, m.in. wspomniane wyżej definicje „statku rybackiego”, „memorandum paryskiego”, „państwa trzeciego”. Radykalnie zmienia się defini-

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 z późn. zmian.

²⁴ Dz.U. Nr 61, poz. 258 z późn. zmian.

cja inspekcji wstępnej, co – jak się wydaje – wyklucza ten rodzaj inspekcji w stosunku do statków rybackich o długości co najmniej 24 m. Nowelizacja eliminuje roczny audyt w ramach inspekcji państwa bandery. Wprowadza się „przeoczoną” opłatę za przeprowadzenie oceny stanu technicznego statku. W przepisie o POR uzupełnia się plan o statki „znajdujące się w niebezpieczeństwie”, które są w definicji POR, ale zabrakło ich w upoważnieniu ustawowym. Nowelizacja istotnie precyzuje kwalifikacje i tryb szkolenia pilotów. W sumie zmiany są znaczne i w większości wynikają z zaniedbań w procesie legislacyjnym.

3. POSTULATY *DE LEGE FERENDA* W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

3.1. UWAGI OGÓLNE

Gdyby ustawa o bezpieczeństwie morskim była bardziej doskonała, postulowanie jej zastąpienia nowym aktem prawnym w okresie kilku miesięcy od jej wejścia w życie nie miałyby uzasadnienia. Jednak w obecnym stanie prawnym dostrzec można generalny spadek jakości prawa o bezpieczeństwie morskim. Brak badań naukowych w tym zakresie, nierozwiązane liczne problemy teoretyczne, parcelacja problematyki bezpieczeństwa morskiego w wielu ustawach wymagają podjęcia decyzji strategicznej, dotyczącej tego działu morskiego prawa publicznego.

Autor tego opracowania zaproponował Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przystąpienie do prac nad **Prawem bezpieczeństwa morskiego** (p.b.m.). Miałyby to być całościowa i kompleksowa regulacja ustawowa problematyki bezpieczeństwa morskiego. Wydaje się, że zarówno ranga, jak i skomplikowanie oraz obszerność tej materii wymagają wydania aktu prawnego, który stałby się dla bezpieczeństwa morskiego odpowiednikiem kodeksu morskiego.

Nasuwa się pytanie, dlaczego Prawo bezpieczeństwa morskiego, a nie ustawa o bezpieczeństwie morskim? Wydaje się, że dział prawa morskiego, dotyczący szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa, tak się ostatnio poszerzył, m.in. przez wkład prawa unijnego, i nabrał takiego znaczenia, że nadeszła pora, aby wyeksponować jego samodzielność. Trzeba przypomnieć, że obowiązujące w Polsce „Zasady techniki legislacyjnej”²⁵ przewidują w § 19, że ustawie można nadać nazwę „kodeks”, „prawo” lub „ordynacja”, gdy „ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw”. Co do obszerności Prawa bezpieczeństwa morskiego nie może być dyskusji, dlatego tę ważną problematykę należy unormować w sposób wyczerpujący w akcie prawnym wyróżniającym się

²⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

w systemie prawa. W prawie polskim dość często eksponuje się w ten sposób określoną problematykę społeczną i gospodarczą. Wydaje się, że prawo bezpieczeństwa morskiego ma nie mniejsze znaczenie niż wiele innych spraw, których regulacja ma rangę prawa, a nie zwykłej ustawy²⁶.

Podjęcie prac w tym zakresie mogłoby nie tylko stworzyć projekt legislacyjny, ale sformować zespół kompetentnych osób, które w przyszłości mogłyby opiniować kolejne nowelizacje. Uchroniłoby to przed przypadkowością regulacji i podniosło jakość stanowionego prawa. Niewątpliwie kierowniczą rolę w pracach nad p.b.m. powinna odegrać Komisja Kodyfikacyjna Prawa Morskiego, w której należałoby powołać stałą grupę roboczą specjalizującą się w prawie bezpieczeństwa morskiego. Natomiast resort powinien zapewnić ściłą współpracę z tą grupą wyznaczonych pracowników.

Autor tego artykułu zdaje sobie sprawę z trudności tak zakreślonych prac nad prawem bezpieczeństwa morskiego. Nie chodzi tu zresztą tylko o kwestie merytoryczne, ale również o problemy organizacyjne. Administracji łatwiej jest przygotowywać cząstkowe, krótkie, nieraz wręcz epizodyczne ustawy morskie. Istnienie jednego bardzo obszernego aktu prawnego, który formułowałby pewne zasady, tworzącego rozwiązania systemowe, mogłoby utrudnić wprowadzanie nie zawsze przemyślanych, ale pilnych zmian, a nawet mogłoby w pewnym sensie krępować politykę rządu i resortu. Należy jednak sądzić, że te trudności nie mogą przeważać nad wartością obiektywną, jaką stanowić mógłby system prawa bezpieczeństwa morskiego, najbardziej ekspansywnie rozwijającej się części współczesnego prawa morskiego.

3.2. POSTULOWANY ZAKRES PRZEDMIOTOWY NOWEJ USTAWY – PRAWO BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

3.2.1. CZĘŚĆ OGÓLNA

Ustawa zawierająca w swym tytule słowo „prawo” musi odróżniać się od ustaw zwykłych. Przede wszystkim powinna być aktem prawnym możliwie całościowo obejmującym pewną, na ogół kompleksową, dziedzinę prawa. Nie-

²⁶ Niektóre takie akty prawne rzeczywiście normują całą dziedzinę prawa, jak np: Prawo wekslowe (1936), Prawo czekowe (1936), Prawo o stowarzyszeniach (1989), Prawo łowieckie (1995), Prawo atomowe (2000), Prawo własności przemysłowej (2000), Prawo wodne (2001), Prawo upadłościowe i naprawcze (2003), Prawo o zamówieniach publicznych (2004), Prawo prywatne międzynarodowe (2011), inne w dużym stopniu, jak: Prawo o adwokaturze (1982), Prawo prasowe (1984), Prawo geodezyjne i kartograficzne (1989), Prawo bankowe (1997), Prawo ochrony środowiska (2001), Prawo geologiczne i górnicze (2011), ale wiele innych tego typu regulacji nie ma charakteru wyczerpującego bądź jest ujętych dość wąsko w sensie przedmiotowym, np.: Prawo przewozowe (1982), Prawo spółdzielcze (1982), Prawo budowlane (1994), Prawo dewizowe (1995), Prawo energetyczne (1997), Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (1997 – uchylone), Prawo farmaceutyczne (2001), Prawo o miarach (2001), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (2002), Prawo celne (2004), Prawo telekomunikacyjne (2004), Prawo o szkolnictwie wyższym (2005).

wątpliwie problematyka bezpieczeństwa morskiego jest już taką dziedziną w „rozwarstwiający” się współczesnym prawie morskim. Poza tym w swej konstrukcji musi bardziej przypominać kodyfikację niż zwykłą ustawę. Musi więc być niesprzeczna i spójna legislacyjnie. Zapewnić to może wyodrębnienie w tym akcie prawnym części ogólnej, a nie tylko przepisów ogólnych. Podobne rozwiązanie planowane jest w nowym k.m. Należy to podkreślić, gdyż p.b.m. powinno być znacznie mocniej powiązane z nowym k.m. niż obecna ustawa o bezpieczeństwie morskim. Posłużyć temu mogą m.in. wspólne merytoryczne zasady obu aktów prawnych.

Nie sposób wyprzedzać ewentualnych prac nad p.b.m. Wydaje się jednak, że w części ogólnej należałoby uregulować organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa morskiego, zasady inspekcji bezpieczeństwa i certyfikaty bezpieczeństwa. W obecnej ustawie regulacje na ten temat wielokrotnie się powtarzają i są niekonsekwentne. W zakresie certyfikacji być może udałoby się uwzględnić zasady, już dawno sugerowane przez IMO – *Jednolite światowe wdrażanie zharmonizowanego systemu nadzorów i certyfikacji (HSSC)*²⁷.

Autor od lat stara się o nagłośnienie kwestii tzw. oficjalnych publikacji nautycznych, które są istotnym elementem bezpieczeństwa morskiego. Wiąże się to z brakiem aktualnych urzędowych tekstów większej części prawa bezpieczeństwa morskiego. Nie ma w Polsce oficjalnych tekstów tak ważnych konwencji międzynarodowych, jak SOLAS czy STCW²⁸. Należałoby stworzyć system uznawania za oficjalne tekstów „prywatnych” tłumaczeń dokonywanych np. przez Polski Rejestr Statków. Nie są w tym zakresie wystarczające regulacje dotyczące uznawania przepisów klasyfikacyjnych. Jest to jednak pewien kierunek rozwiązań. Jest niezbędne, by przepisy bezpieczeństwa wymagały posiadania na statku wykazu oficjalnych publikacji nautycznych, w tym oprogramowania komputerowego, map elektronicznych *etc.* Wydaje się, że do oficjalnych publikacji nautycznych powinny być zaliczane, specjalnie w tym celu przygotowane, komentarze do najbardziej potrzebnych w żegludze ustaw, dyrektyw i rozporządzeń oraz konwencji międzynarodowych.

Jednym z ważniejszych zagadnień, które należałoby rozwiązać w części ogólnej, powinno być ustalenie relacji między trzema systemami prawa: krajowym, unijnym i międzynarodowym. Trzeba wypracować system transpozycji większości dyrektyw w aktach podustawowych, które łatwiej można zmieniać. Ponadto musi być sformułowana metoda nadawania charakteru normatywnego różnym formom *soft law*. Być może rozwiązaniem byłaby publikacja tego typu

²⁷ Rezolucja A.833 (21) z 25.11.1999 r.

²⁸ Sytuacja w tym zakresie ulega pewnej poprawie, ale jest to wynikiem niewłaściwej interpretacji pojęcia *tacit acceptance* przez polską administrację. Traktowanie każdej zmiany w tym trybie jako „nowej umowy międzynarodowej” wymusza zbędny proces ratyfikacji, ale zmiany muszą być publikowane w Dzienniku Ustaw.

„przepisów” w formie rozporządzenia albo ogłaszanie ich wykazu jako „oficjalnych publikacji nautycznych”. Prawo bezpieczeństwa morskiego jest dziedziną, która obrasta w różne nienormatywne czy quasi-normatywne standardy. Bez nich normy tego działu prawa byłyby puste. Kwestia ta musi być generalnie uregulowana w polskim systemie prawa.

Z powyższym problemem wiąże się zagadnienie założeń koncepcyjnych nowego p.b.m. Ustawa ta nadal musi mieć cechy ramowości. Nie można w tej regulacji „brnąć” w szczegóły, co niestety stało się udziałem obowiązującej u.b.m. Mając na uwadze polski system legislacyjny, należy merytoryczną (techniczną) materię prawa bezpieczeństwa morskiego oprzeć głównie na rozporządzeniach wykonawczych. Mimo zastrzeżeń konstytucyjnych co do tej metody trzeba znaleźć właściwy kompromis.

Wreszcie uwaga dotycząca „słowniczka”. W części ogólnej musi on mieć poczesne miejsce. Nie należy przy tym martwić się liczbą definicji ustawowych. Im jest ich więcej w tej części ustawy, tym łatwiej można sformułować jej dalszą treść. Jednakże doświadczenia obecnej ustawy, o czym była wyżej mowa, skłaniają do większej staranności przy formułowaniu tej części.

3.2.2. BUDOWA, STAŁE URZĄDZENIA I WYPOSAŻENIE STATKU

Niewątpliwie problematyka zawarta w tej części ustawy należy do najważniejszych w prawie bezpieczeństwa morskiego, chociaż wyjątkowo trudnych do regulacji. W tym zakresie zasadniczym postulatem *de lege ferenda* jest uchYLENIE Ustawy z 20.04.2004 r. o wyposażeniu morskim²⁹. Ustawa ta, mało znana nawet wśród osób zajmujących się prawem morskim, określa szczegółowe zasady funkcjonowania systemu oceny zgodności z wymaganiami dotyczącymi wyposażenia morskiego i działania systemu kontroli wyposażenia morskiego. Celem ustawy jest eliminowanie zagrożeń dla życia i zdrowia użytkowników, dla mienia oraz dla środowiska morskiego stwarzanych przez wyposażenie morskie. Regulacje ustawowe mają również podnieść standardy bezpieczeństwa na morzu, znosić bariery techniczne w międzynarodowym obrocie wyposażeniem morskim oraz stworzyć warunki do rzetelnej oceny jakości wyposażenia morskiego i procesów jego wytwarzania.

Ustawa o wyposażeniu morskim jest ściśle powiązana z ustawą o bezpieczeństwie morskim z 2011 r. (art. 11.1 pkt 2 *expressis verbis* do niej odsyła). Ustawa opiera się na standardach najważniejszych konwencji międzynarodowych (SOLAS, LL, COLREG, MARPOL). Specyfiką ustawy jest oparcie standardów oceny wyposażenia także na normach technicznych, które określa jako „normy dotyczące badań”. Są to – poza wymaganiami konwencyjnymi – także

²⁹ Dz.U. Nr 93, poz. 899.

różne ustalenia typu *soft law* opracowane przez organizacje międzynarodowe³⁰, określające głównie metody i wyniki badań technicznych. Ustawa pod pojęciem „przepisów międzynarodowych” rozumie wszelkie normy, zarówno prawne, jak i techniczne. Kwestionowano takie rozwiązanie w kontekście omawianych przepisów u.b.m. Zacieranie różnic między normami prawnymi i innymi rodzajami norm nie wydaje się właściwe. Uwagi na temat metod wprowadzania do polskiego porządku prawnego regulacji o niskiej randze legislacyjnej, ale dużym znaczeniu praktycznym były przedstawiane w literaturze. W obszernym opracowaniu³¹ poświęconym relacjom między normami prawnymi pochodzenia międzynarodowego i krajowego podkreślano już przed wielu laty konieczność odpowiedniego wprowadzania do prawa wewnętrznego także standardów nie-normatywnych, norm technicznych i podobnych „przepisów” służących wykonywaniu norm prawa morskiego. Przykładem takiego wdrażania jest delegacja ustawowa zawarta w art. 5 omawianej ustawy, pozwalająca ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej wydać rozporządzenie wykonawcze zawierające „wykaz przepisów międzynarodowych zawierających wymagania”.

Ustawa wprowadza ważne domniemanie prawne. Z art. 7 wynika bowiem, iż „domniemywa się, że wyposażenie morskie, na którym umieszczono znak zgodności lub dla którego sporządzono dokumentację potwierdzającą spełnienie wymagań w innych krajach UE, jest zgodne z wymaganiami określonymi w ustawie”. Jest to oczywiście domniemanie wzruszalne, lecz jego wprowadzenie do ustawy podnosi rangę procedur i dokumentów stwierdzających zgodność wyposażenia morskiego z wymaganiami międzynarodowymi.

Nie ma żadnego uzasadnienia, by problemy wyposażenia morskiego regulować w dwóch aktach prawnych. Należy zatem przejść do nowego p.b.m. pełną treść ustawy o wyposażeniu morskim.

3.2.3. ELEKTRONICZNE SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

Nowym zjawiskiem jest rosnąca rola elektronicznych systemów bezpieczeństwa morskiego, począwszy od coraz liczniejszych elektronicznych elementów wyposażenia statku, takich jak np. urządzenia VDR lub S-VDR, systemy AR-PA, AIS i LRIT, do stworzenia Narodowego Systemu Monitorowania Ruchu Statków i Przekazywania Informacji (System SafeSeaNet). Powstają także specjalistyczne bazy internetowe, takie jak THETIS czy baza, o której mowa w art. 7 u.b.m. Cyfryzacji podlegają systemy satelitarnej łączności morskiej, takie jak np. GMDSS, INMARSAT, EPIRB, COSPAS–SARSAT. Trudno sobie wyobra-

³⁰ Ustawa wymienia następujące organizacje: Międzynarodową Organizację Morską (IMO), Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO), Międzynarodową Komisję Elektrotechniczną (IEC), Europejski Komitet Normalizacyjny (CRN), Europejski Komitet d/s Normalizacji Elektrotechniki (CENELEC), Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI).

³¹ Por. M.H. Koziański, *Normy o pochodzeniu międzynarodowym w polskim prawie morskim*, Prawo Morskie 1995, t. IX, s. 45 i nast.

zić pozycjonowanie statków bez GPS i alternatywnych systemów. Upowszechniają się mapy elektroniczne. Bez systemów elektronicznych nie byłaby wręcz możliwa nowoczesna nawigacja satelitarna. Jest zatem oczywiste, że należałoby systemom elektronicznego wspierania bezpieczeństwa morskiego poświęcić odrębną część nowego p.b.m.

Należałoby rozważyć, czy w p.b.m. nie powinna być sformułowana dla wszystkich systemów elektronicznych bezpieczeństwa morskiego, w sensie nie tylko budowy urządzeń, ale także ich oprogramowania, zasada wzorowana na prawidło 17, rozdz. V SOLAS, czyli tzw. kompatybilności elektromagnetycznej.

3.2.4. BEZPIECZEŃSTWO STATKÓW RYBACKICH

Już wiele lat temu zwrócono uwagę na niedostosowanie polskiego prawa morskiego do standardów międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa statków rybackich³². Chodzi głównie o konwencję z Torremolinos o bezpieczeństwie statków rybackich. Konwencja torremolińska należy do aktów prawa morskiego, które śmiało można nazwać „martwymi”³³. Od trzydziestu prawie lat nie zyskała aprobaty wspólnoty międzynarodowej. Jest to tym dziwniejsze, że konwencja dotyczy spraw ważnych i potrzebnych w praktyce rybołówstwa morskiego. Być może jednak standardy bezpieczeństwa dla statków rybackich przerosły możliwości armatorów rybackich, natomiast z czasem wymagania konwencyjne w znacznym stopniu się zdezaktualizowały. Pewne nadzieje na wejście w życie konwencji torremolińskiej wiąże się z nową jej wersją, wprowadzoną protokołem do konwencji z 1993 r.

Pierwotna wersja konwencji, przyjęta 2.04.1977 r. w Torremolinos, składała się z 10 rozdziałów, w sposób kompleksowy regulujących problematykę bezpieczeństwa statków rybackich. Nie ulega wątpliwości, że zakres regulacji i sposoby rozwiązań prawnych w tej konwencji przypominają konwencję SOLAS. Nie sposób także zaprzeczyć, że ten akt prawa międzynarodowego po raz pierwszy podjął, dotychczas dość zaniedbaną, materię bezpieczeństwa statków rybackich i ich załóg. Wprawdzie IMO próbowała zajmować się tą problematyką już wcześniej, ale różnorodność typów statków rybackich, w tym m.in. w zakresie projektowania, budowy, wielkości i przeznaczenia, nie pozwoliła na odpowiednie roz-

³² Por. M.H. Koziński, *Torremolińskie standardy bezpieczeństwa*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni 2006, nr 19, s. 69–84; *idem*, *Koncepcja prawna wdrożenia do polskiego prawa morskiego „Torremolińskich Standardów Bezpieczeństwa”*, Polski Rejestr Statków, Gdańsk 2006. W drugiej z prac zawarto m.in. projekty odpowiednich przepisów.

³³ Nie znaczy to, że konwencja ta w ogóle nie była ratyfikowana. Do chwili obecnej konwencję z 1977 r. ratyfikowały: Francja, Jemen, dawna NRD, Norwegia, Hiszpania, Wielka Brytania, Peru, Belgia, Niemcy, Argentyna, Włochy, Nigeria, Chile, Benin, Islandia, Wenezuela, Demokratyczna Republika Korei, Holandia. Niestety, mimo tych ratyfikacji konwencja nie weszła w życie, gdyż postawiła mało realne kryterium nie tylko liczby państw (15), ale 50% floty statków rybackich o długości 24 m i większej.

szerzenie systemu SOLAS na tę wyjątkowo liczną grupę statków morskich. Trzeba dodać, że pewne wymagania typowe dla statków towarowych nie mogą być stosowane do statków rybackich. Dlatego mechaniczne przenoszenie niektórych rozwiązań ogólnych na te statki w u.b.m. budzi wątpliwości. Należy zwrócić uwagę jedynie na fakt, że statki towarowe są ładowane w porcie, natomiast statki rybackie wychodzą z portu „puste” i są ładowane na morzu w czasie połowów.

Konwencja torremolińska reguluje zagadnienia konstrukcji statków rybackich, w tym kwestie stateczności i wyposażenia. Ponadto tworzy standardy dotyczące urządzeń statków rybackich, ich instalacji elektrycznych, a także ochrony przeciwpożarowej, bezpieczeństwa załogi, w tym środków ratunkowych, procedur awaryjnych, komunikacji radiowej, wyposażenia nawigacyjnego – w sumie tego wszystkiego co jest przedmiotem prawa bezpieczeństwa morskiego.

Należy podkreślić, że regulacje konwencyjne dotyczą jedynie statków nowo budowanych o długości powyżej 24 m. Mimo tego istotnego ograniczenia konwencja o bezpieczeństwie statków rybackich dotychczas nie weszła w życie. To samo się odnosi do innej konwencji³⁴ z zakresu bezpieczeństwa morskiego, dotyczącej rybołówstwa – STCW-F z 1995 r. w sprawie kwalifikacji członków załóg statków rybackich.

Torremolińskie standardy bezpieczeństwa zawiera obecnie (w uproszczeniu) scalony tekst załącznika do protokołu z 1993 r. Poza tym na pakiet regulacji torremolińskich składa się 11 rezolucji uchwalonych w 1993 r. Na potrzeby tego opracowania, a także w celu popularyzacji omawianych przepisów, wprowadza się pojęcie TSB (torremolińskich standardów bezpieczeństwa). Mimo że konwencja z 1977 r. i protokół z 1993 r. nie są obowiązującymi aktami prawa międzynarodowego, to zawarte w nich normy techniczne i wymagania organizacyjno-prawne są wdrażane do prawa wewnętrznego niektórych krajów. Także unijne regulacje w zakresie bezpieczeństwa statków rybackich w znacznym stopniu opierają się na wymaganiach torremolińskich.

Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na treść dyrektywy 97/70/WE, która nie dokonuje implementacji konwencji z 1977 r. z protokołem z 1993 r., bo jest to niemożliwe w stosunku do nieobowiązujących regulacji międzynarodowych, lecz opiera merytoryczne wymagania bezpieczeństwa dla statków rybackich na

³⁴ STCW-F – *Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel*. Konwencja dotyczy kwalifikacji członków załóg statków rybackich powyżej 24 m i mocy silnika powyżej 750 kW oraz radiooperatorów na statkach rybackich. Dotychczas konwencję ratyfikowały jedynie dwa państwa: Dania i Rosja. Trudno powiedzieć, dlaczego UE nie zachęca swoich członków do przyjęcia także tej konwencji międzynarodowej, dotyczącej bezpieczeństwa morskiego, chociaż powszechnie uznaje się tzw. *human factor* za dominujący w systemie bezpieczeństwa morskiego. Zob. M. Kaplan, H.L. Kite-Powell, *Safety at Sea and fisheries management: fishermen's attitudes and need for co-management*, Marine Policy 2000, no. 11, s. 1 i nast. Dodać można, że Polska rozważa ratyfikację konwencji STCW-F.

„załączniku do Protokołu 1993”. Jak się wydaje, stosowanie TSB trwa już od wielu lat, mimo że nie są one elementami obowiązujących aktów prawa międzynarodowego. Trzeba dodać, że prawo unijne poważnie modyfikuje treść standardów torremolińskich i w tej wersji nakazuje ich przestrzeganie przez państwa członkowskie.

Wydaje się zatem, że torremoliński system wymagań bezpieczeństwa morskiego można uznać za bezsporny wzorzec międzynarodowy, który już od lat wpływa na podnoszenie poziomu bezpieczeństwa eksploatowanych statków rybackich, mimo że nie jest oparty na obowiązujących normach prawnych.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, iż ratyfikacja konwencji z 1977 r. w wersji z 1993 r. nie jest z punktu widzenia Rzeczypospolitej Polskiej zadaniem priorytetowym, natomiast zadaniem takim bezspornie jest wdrożenie do polskiego prawa morskiego TSB. *Notabene* omawiany wyżej przypis do u.b.m. wskazuje, że ustawa o bezpieczeństwie morskim transponuje wspomnianą dyrektywę 97/70/WE. Jest to wątpliwe, dlatego należy postulować wyodrębnienie bezpieczeństwa statków rybackich w nowym p.b.m.³⁵. Ta część powinna całościowo regulować bezpieczeństwo statków rybackich, w tym kwalifikacje załóg tych statków według standardów STCW-F.

3.2.5. BEZPIECZEŃSTWO STATKÓW NIEKONWENCYJNYCH

Jak wyżej stwierdzono, próba objęcia niektórymi przepisami konwencyjnymi statków niekonwencyjnych oraz oparty na prawie unijnym podział jachtów na komercyjne i rekreacyjne nie dają pełnych gwarancji utrzymania standardów bezpieczeństwa, a jednocześnie niektóre obostrzenia warunków pływania tych jednostek zagrażają interesom prywatnym i gospodarczym. Na ogół przepisy konwencyjne wyraźnie wyłączają statki sportowe i rekreacyjne z ogólnych wymagań bezpieczeństwa morskiego. Na gruncie prawa bezpieczeństwa morskiego można zdecydowanie mówić o „statkach niekonwencyjnych”. Na przykład SOLAS wyłącza – poza jachtami rekreacyjnymi i statkami rybackimi – spod swego działania: „statki do przewozu wojska”, „statki o pojemności brutto poniżej 500”, „statki bez napędu mechanicznego”, „statki drewniane prymitywnej budowy”. Natomiast LL wymienia: „nowe statki o długości mniejszej niż 24 metry”, „statki istniejące o pojemności brutto mniejszej niż 150”, „jachty spacerowe nieuprawiające żegluga handlowej”. Prawo bezpieczeństwa morskiego ma być ustawą regulującą kwestie bezpieczeństwa morskiego całościowo, zatem i takie statki muszą być tą ustawą objęte. Doświadczenie obu u.b.m. uczy, że w ogólnej regulacji nie można dostatecznie oddać specyfiki statków niekonwencyjnych.

³⁵ W drugiej z prac cytowanych w przyp. 32 zawarto nawet projekty odpowiednich przepisów, uwzględniających wariant z ratyfikacją konwencji torremolińskiej i bez jej ratyfikacji.

3.2.6. KWALIFIKACJE I SZKOLENIE KADR MORSKICH

Ta część p.b.m. musi ulec wielu modyfikacjom w porównaniu z u.b.m. Trzeba rozważyć, czy ma uzasadnienie centralizacja szkolenia marynarzy. Warto także może nieco bardziej zaufać akademiom morskim, które mogłyby – zamiast urzędników – określać treści programowe przedmiotów morskich, wykładanych członkom załóg statków morskich. Należy lepiej godzić wymagania STCW i autonomię wyższych uczelni morskich.

Naturalnie, kluczowe znaczenie w zakresie szkolenia odgrywać musi nadal konwencja STCW. Dzięki niej dyplomy morskie mają wartość międzynarodową. Nauczanie kadr morskich wymaga jednak dużej elastyczności. Zmiany w programach powinny następować sukcesywnie, wraz z rozwojem techniki. Petryfikacja treści programowych w konwencji czy krajowych aktach prawnych nie służy unowocześnianiu wiedzy morskiej. Poza tym wiele ośrodków szkoleniowych, opierając się na standardach programowych, sprowadza proces kształcenia do przekazania jedynie minimum wiedzy.

3.2.7. BEZPIECZNE UPRAWIANIE ŻEGLUGI

Bezpieczeństwu żeglugi poświęcony jest obszerny rozdział V konwencji SOLAS. W u.b.m. brakuje wielu kwestii, jak się wydaje, wymagających implementacji ustawowej. Są za to odesłania do całego rozdziału V (także do innych wskazanych rozdziałów), co w kontekście obowiązywania całej konwencji SOLAS nie wydaje się właściwe. Przykładowo, brakuje trybu upowszechniania wiadomości o niebezpieczeństwie przez organy administracji morskiej. W tej części p.b.m. powinna znaleźć unormowanie podstawowa instytucja w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, jaką jest certyfikat bezpiecznej obsługi statku (prawidło 14, rozdz. V). Celowe również wydaje się wprowadzenie do p.b.m. zasad tzw. rekwizycji statku (prawidło 33), która ma znaczenie dla prawidłowości akcji ratowniczych, zwłaszcza na obszarach dalekomorskich. Regulacja ta powinna być powiązana z treścią art. 67 k.m.

Obecna u.b.m. w zasadzie w jednym artykule (99) odnosi się do problemu przewozu ładunków niebezpiecznych. W całej ustawie próżno byłoby szukać nawiązania do kodeksu IMDG, wspomina się znowu o całym rozdziale VII SOLAS. Wydaje się, że p.b.m. powinno nadać tej problematyce właściwą rangę. Jest to konieczne choćby w związku z tym, że regulacje specjalne przewozu ładunków niebezpiecznych są eksponowane we wszystkich rodzajach transportu. Trzeba mieć na uwadze rosnące znaczenie transportu multimodalnego.

Poza wieloma dotychczasowymi regulacjami w zakresie bezpiecznego uprawiania żeglugi warto by było rozważyć przeniesienie z k.m. do p.b.m. przepisów o stacjach pilotowych. Także instytucja listy pilotów powinna się znaleźć w p.b.m. w części dotyczącej kwalifikacji i szkolenia.

Znacznie więcej uwagi w p.b.m. trzeba poświęcić, mającej podstawowe znaczenie dla bezpiecznej żeglugi, regulacji Międzynarodowego Kodeksu Zarządzania Bezpieczeństwem (*ISM Code*). W obecnej u.b.m. podaje się definicję tego kodeksu w słowniczku, a w tekście ustawy nie ma nic na temat bezpiecznej eksploatacji statku. Jest to błąd, ponieważ trudno przecenić znaczenie dokumentu zgodności i certyfikatu bezpiecznego zarządzania w praktyce współczesnej żeglugi morskiej.

3.2.8. RATOWANIE ŻYCIA NA MORZU

Należy wzmocnić organizacyjnie służbę SAR, m.in. o bardziej czytelne podporządkowanie Morskiemu Ratownicemu Centrum Koordynacyjnemu na czas akcji ratowniczych sił i środków pochodzących z jednostek niepodlegających bezpośrednio administracji morskiej. Należy, opierając się na konwencji hamburskiej, nadać normatywny charakter tzw. fazom gotowości, jak również określić w ustawie, w jakim przypadku kończy się akcję ratowniczą. Trzeba rozważyć, czy właściwe jest rozwiązanie, że służba SAR jest zobowiązana nie tylko do ratowania życia na morzu, ale również do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu.

3.2.9. PAŃSTWOWA KOMISJA BADANIA WYPADKÓW MORSKICH

Badanie wypadków morskich jest ściśle związane z bezpieczeństwem morskim. Zgodnie z prawidłem 21 rozdziału 1 SOLAS administracje morskie są zobowiązane do prowadzenia dochodzeń w sprawie wypadków morskich. W Polsce od kilkudziesięciu lat badaniem wypadków morskich zajmowały się izby morskie. Obecnie jest nowa koncepcja stworzenia specjalnego organu administracyjnego, który będzie badał wypadki morskie. Będzie nim Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich. Organ ten będzie współistniał z izbami morskimi. Nadal nie zostały określone precyzyjnie relacje między obu organami, które będą badać wypadki morskie. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że PKBWM nie będzie zajmowała się wypadkami, które zostały spowodowane świadomym działaniem lub zaniechaniem członków załóg statków morskich. Badanie będzie miało charakter techniczny i nie może dotyczyć spraw odpowiedzialności. Wydaje się, że konwencja SOLAS ma na uwadze zwłaszcza tego typu badania, które mogą się przyczynić do doskonalenia prawa bezpieczeństwa morskiego. Byłoby błędem, gdyby w p.b.m. zabrakło unormowania działalności PKBWM.

3.2.10. OCHRONA ŻEGLUGI I PORTÓW MORSKICH

Podobnie jak w przypadku ustawy o wyposażeniu morskim nie ma żadnego uzasadnienia utrzymywanie osobnej ustawy (z 4.09.2008 r.) o ochronie żeglugi

i portów morskich³⁶. Ustawa ta w art. 1 wyraźnie nawiązuje do konwencji SOLAS i jej nierozłącznej części, jaką jest kodeks ISPS. Ochrona żeglugi i portów stanowi obecnie integralną część prawa bezpieczeństwa morskiego i postulowana ustawa nie mogłaby być wyczerpującą regulacją tej problematyki bez inkorporowania w całości ustawy z 2008 r.

3.2.11. SANKCJE ZA NARUSZENIE ZASAD BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

Problematyka morskiego prawa karnego rzadko jest przedmiotem zainteresowania prawników morskich³⁷. Nie ma morskiej ustawy administracyjnej, która nie sankcjonowałaby naruszenia swoich przepisów. Najpopularniejszą sankcją są kary pieniężne za czyny naruszające normy prawa administracyjnego. Czyny te bywają nazywane niezbyt precyzyjnie „wykroczeniami morskimi”, bowiem są to rzeczywiste wykroczenia morskie, karane zgodnie z prawem o wykroczeniach, które sankcjonują naruszenia zasad bezpieczeństwa morskiego. Przykładem może być ustawa o wyposażeniu morskim, która sankcjonuje wykroczenia grzywną do 100 000 zł. W dotychczas obowiązujących ustawach, które miałyby zastąpić p.b.m., jest ponad czterdzieści czynów przeciwko bezpieczeństwu morskiemu. Zapewne nowa ustawa sformułowałaby ich jeszcze więcej. Należałoby jednak znacznie zróżnicować wysokość kar pieniężnych za tego typu czyny. Wydaje się, że „katalog kar pieniężnych” w ustawach administracyjnych jest zbyt skromny.

Na koniec nasuwa się kwestia szczególnie kontrowersyjna. Chodzi o przestępstwa morskie przeciwko bezpieczeństwu morskiemu. Konwencja rzymska z 1988 r. (SUA) w swym tytule ma słowa „bezpieczeństwo żeglugi morskiej”. W jej art. 3 opisującym przestępstwa morskie wielokrotnie używa się określenia „jeżeli działanie to może zagrażać bezpiecznej żegludze statku”. Nie budzi żadnej wątpliwości, że są to normy morskiego prawa karnego ściśle związane z prawem bezpieczeństwa morskiego. Implementujące tę konwencję art. 166 i 167 k.k. zbyt „uogólniają” definicje konwencyjne przestępstw, odbierając im morską specyfikę. Chodzi także o to, że wymienione w konwencji SUA czyny mają zastosowanie w k.k. do „statków wodnych i powietrznych”. Należy zauważyć, że normy te czeka niedługo reforma w związku z protokołem do konwencji SUA z 2005 r.

³⁶ Dz.U. Nr 171, poz. 1055.

³⁷ Zob. M.H. Koziński, *Sankcje za nieprzestrzeganie wymagań bezpieczeństwa morskiego i za czyny przeciwko bezpieczeństwu morskiemu*, Prawo Morskie 1998, t. X, s. 91 i nast.; *idem*, *Morskie aspekty w nowych kodyfikacjach karnych*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni 1998, nr 6, s. 217 i nast.; *idem*, *Zmiany w konwencji rzymskiej o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej*, Prawo Morskie 2003, t. XVIII, s. 101 i nast.

Autor od lat stara się przekonać, że w polskim prawie karnym brakuje przestępstwa piractwa, w rozumieniu konwencji o prawie morza z 1982 r.³⁸.

W związku z tym nasuwa się prosty wniosek, że postulowane prawo bezpieczeństwa morskiego powinno zawierać nie tylko całościowe unormowanie kar pieniężnych, ale także zawierać normy karne o wykroczeniach przeciwko bezpieczeństwu morskiemu oraz regulować najbardziej charakterystyczne przestępstwa związane z bezpieczeństwem na morzu (np. piractwo, terroryzm morski).

4. UWAGI KOŃCOWE

Polskie prawo o bezpieczeństwie morskim *de lege lata* jest bardzo niedoskonałe. Nie chodzi przy tym tylko o błędy legislacyjne, ale bardziej może o koncepcję unormowania tej problematyki. Jest ogromny materiał normatywny krajowy, unijny i międzynarodowy, który trzeba przede wszystkim uporządkować i starać się z niego stworzyć system normatywny.

Postulaty *de lege ferenda* zmierzają w tym kierunku. Ponadto starają się zdecydowanie podnieść rangę przepisów o bezpieczeństwie morskim w polskim prawie morskim i w krajowym systemie prawa.

MIROSLAW H. KOZIŃSKI

MARITIME SAFETY ACT (2011) *DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA* (Summary)

The article explores seldom deliberated issues of legal angles of maritime safety. The first part evaluates the Maritime Safety Act (2011). The Act governs maritime safety issues with respect to ship construction, including its on-board facilities, ship inspection, crew qualifications, safety at sea and maritime rescue.

The analysis of the Act reveals that many of the adopted legal solutions appear dubious, some outright flawed. The Author's assessment of the Act's principles is unfavorable.

The declining quality of legislation prompts the author to suggest a thorough redraft of maritime safety law, one that would attain a comprehensive status of

³⁸ Zob. np. M.H. Koziński, *Piractwo morskie a polskie prawo karne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2011, nr 1–2, s. 259–277.

a code. The Author suggests the code should include, inter alia, law on maritime equipment, law on Maritime Accident Investigation Commission and law on shipping and sea harbours protection. The lex ferenda should include general provisions, regulation on electronic measures and a catalogue of sanctions for failure to comply with maritime safety standards.