



Wojciech Adamczak*, Justyna Nawrot

Uniwersytet Gdański

BEZPIECZEŃSTWO MORSKIE
– UWAGI NA TLE ANGLOSASKIEGO ROZRÓŻNIENIA
MARITIME SAFETY I MARITIME SECURITY

Próby zaradzenia zagrożeniom dla życia ludzkiego pojawiającym się na morzu były podejmowane od początku prowadzenia przez człowieka działalności żeglugowej. Zmaganie się z niebezpieczeństwami żeglugi jest charakterystyczne dla morskiej działalności człowieka i stanowi czynnik kształtujący stosunki w społeczności związanej z działalnością morską¹. Jednak zainteresowanie kwestiami bezpieczeństwa morskiego w kontekście tworzenia kompleksowej regulacji prawnej pojawiło się dopiero na początku ubiegłego wieku. Istniejące wcześniej pewne regulacje krajowe stanowiące przepisy dotyczące bezpieczeństwa statku oraz zapobiegania zderzeniom na morzu, np. brytyjskie *Regulations for Preventing Collisions at Sea* z 1863 r., czy obowiązek oznaczania wolnej burty statków, miały charakter fragmentaryczny. Dopiero katastrofa „Titanica” w 1912 r. zwróciła uwagę społeczności międzynarodowej na problem braku międzynarodowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa morskiego i konieczność stworzenia kompleksowej regulacji o zasięgu globalnym². Od tego czasu bezpieczeństwo morskie stało się jedną z najdynamiczniej rozwijających się dziedzin prawa morskiego i prawa morza.

Bezpieczeństwo morskie jest tradycyjnie określane jako bezpieczeństwo działalności ludzkiej na morzu (ang. *maritime safety*). Pojęcie to początkowo obejmo-

* wojciech.adamczak@ug.edu.pl

¹ J. Łopuski, *O żegludze i prawie morskim. Wspomnienia i refleksje*, Bydgoszcz – Gdynia, 2011, s. 61.

² Należy przypomnieć, że „Titanic” był wyposażony w szalupy ratunkowe zapewniające miejsca dla 1/3 pasażerów statku, co było możliwe wobec braku jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie. W 1914 r. przyjęty został tekst pierwszej międzynarodowej konwencji oraz postanowienia techniczne wprowadzające szereg podstawowych norm dotyczących bezpieczeństwa morskiego. Prace nad konwencją przerwał wybuch I wojny światowej i w efekcie dopiero w 1929 r. podpisano w Londynie pierwszą konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu (konwencję SOLAS). Konwencja ta określała minimalne standardy bezpieczeństwa morskiego, pozwalając państwom na swobodę w ustanowieniu wyższych standardów w prawie krajowym. Stanowiła ona początek legislacji międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa morskiego.

wało regulacje mające na celu minimalizowanie zagrożeń wynikających z charakteru samego morza jako żywiołu oraz z działalności innych użytkowników morza. Pierwotnie skupiało się jedynie na zwiększeniu bezpieczeństwa życia ludzkiego oraz zmniejszeniu ryzyka związanego z utratą statku czy ładunku i dotyczyło aspektów nawigacyjnych i technicznych mających na celu ograniczanie i minimalizowanie klasycznych niebezpieczeństw morza. Normy prawne dotyczące bezpieczeństwa morskiego regulowały zatem początkowo jedynie kwestie związane z bezpieczeństwem statku morskiego w znaczeniu technicznym i jego zdolności do żeglugi, bezpieczeństwa nautycznego, właściwej obsady załogowej oraz ratownictwa morskiego. Regulacje te, poza normami dotyczącymi ratownictwa morskiego, miały charakter prewencyjny. Od wielu lat zauważa się w unormowaniach międzynarodowych trend do rozszerzania pojęcia bezpieczeństwa morskiego o kwestie związane z ochroną środowiska morskiego, a od kilku lat także o kwestie związane z zapobieganiem naruszeniom prawa na morzu oraz kwestie organizacyjne i zarządcze związane ze stanowieniem standardów dotyczących bezpiecznego zarządzania, kwalifikacji marynarzy oraz personelu lądowego zajmującego się eksploatacją urządzeń morskich. Cechą charakterystyczną regulacji z zakresu bezpieczeństwa morskiego jest szerokie stosowanie norm technicznych, nietypowych dla innych działów prawa. Normy te dotyczą najczęściej kwestii konstrukcyjnych statku, jego stateczności czy parametrów urządzeń.

Nowym instrumentem prawnym powodującym zwiększenie efektywności stosowania międzynarodowych norm dotyczących bezpieczeństwa morskiego jest mechanizm kontroli państwa portu (ang. *port state control*). Mechanizm ten stanowi swego rodzaju wyjątek od zasady podlegania przez statek prawu państwa bandery. Wprowadza on obowiązek dla państw nabrzeżnych poddawania kontroli statków handlowych pływających pod banderą obcego państwa w celu stwierdzenia, czy spełniają one wymagania stawiane przez międzynarodowe normy dotyczące bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego. Ma on w założeniu uzupełniać kontrolę przeprowadzaną przez organy państwa bandery statku, w sytuacji gdy państwo to nie jest stroną konwencji międzynarodowych, a zatem statek podnoszący jego banderę nie musi spełniać wymogów konwencyjnych lub gdy kontrola państwa konwencyjnego nie jest efektywna³.

W chwili obecnej kwestie bezpieczeństwa morskiego są uregulowane w licznych konwencjach międzynarodowych, z których najważniejsze to: Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu podpisana w Londynie 1 listopada 1974 r. (dalej: SOLAS)⁴, Międzynarodowa konwencja o liniach ładunkowych podpisana w Londynie 5 kwietnia 1966 r. (dalej: LL)⁵, Konwencja w spra-

³ W 1982 r. opracowano tzw. porozumienie paryskie (ang. *The Paris Memorandum of Understanding – MOU*), którego celem jest ujednoczenie zasad przeprowadzania kontroli portowej. Także Polska jest uczestnikiem MOU od 1 stycznia 1992 r.

⁴ Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 318.

⁵ Dz. U. z 1969 r. Nr 33, poz. 282.

wie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu (dalej: COLREG)⁶, Międzynarodowa konwencja o bezpiecznych kontenerach podpisana w Genewie 2 grudnia 1972 r. (dalej: CSC)⁷, Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, podpisana w Londynie 7 lipca 1978 r. (dalej: STCW)⁸, Międzynarodowa konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, podpisana w Hamburgu 24 kwietnia 1979 r. (dalej: SAR)⁹, Konwencja w sprawie przeciwdziałania czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi podpisana w Rzymie 10 marca 1988 r. (dalej: SUA)¹⁰, Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie minimalnych standardów pracy na statkach handlowych podpisana w Genewie 13 października 1976 r. (dalej: ILO 147)¹¹.

Konwencja SOLAS została ratyfikowana przez państwa stanowiące ponad 99% światowego tonażu¹². Obowiązująca konwencja SOLAS, określana dla odróżnienia od wcześniej obowiązujących SOLAS 1974 r., obejmuje tekst samej konwencji, protokół z 1978 r. oraz załącznik, w którym znajduje się tekst konwencji wraz z treścią dotychczas wprowadzonych poprawek¹³. SOLAS jest najważniejszą konwencją międzynarodową dotyczącą bezpieczeństwa żeglugi. Jej zasadniczym celem jest ustanowienie minimalnych standardów bezpieczeństwa w zakresie budowy, wyposażenia i eksploatacji statków. Konwencja nakłada na państwa bandery obowiązki zapewnienia, aby statki posiadające ich przynależność państwową spełniały owe minimalne wymogi bezpieczeństwa, co poświadczają właściwe dokumenty wydawane przez organy administracji krajowej zgodnie ze wzorami określonymi w SOLAS. Konwencja wprowadza także wspomniany wyżej mechanizm kontroli państwa portu. Regulacja konwencyjna obejmuje kwestie tradycyjnie utożsamiane z bezpieczeństwem żeglugi, jednak zawiera także regulacje rozszerzające tradycyjnie pojmowane bezpieczeństwo morskie, np. Międzynarodowy Kodeks Zarządzania Bezpieczną Eksploatacją Statku i Zapobieganiu Zanieczyszczeniom (dalej: kodeks ISM) czy stosunkowo nowy rozdział XI-2 regulujący środki specjalne wprowadzone dla wzmocnienia ochrony na morzu (ang. *maritime security*), z których najważniejsze są uregulowania wprowadzające kodeks ISPS — Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statku i Obiektu Portowego (ang. *International Ship and Port Facility Security Code*).

⁶ Dz. U., z 1977 r. Nr 15, poz. 61.

⁷ Dz. U. z 1984 r. Nr 24, poz. 118.

⁸ Dz. U. z 1984 r. Nr 39, poz. 201.

⁹ Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184.

¹⁰ Dz. U. 1994 r. Nr 129, poz. 635.

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 445 i 454.

¹² Obecnie obowiązującą konwencję SOLAS, opracowaną przez Międzynarodową Organizację Morską, poprzedzały konwencje dotyczące bezpieczeństwa życia na morzu z lat 1929, 1948 i 1960.

¹³ Polska ratyfikowała konwencję SOLAS wraz z Protokołem 1978 r. dotyczącym Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. sporządzonym w Londynie dnia 17 lutego 1978 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 320).

Materia uregulowana w konwencji SOLAS nie jest zatem jednolita i dotyczy kwestii tradycyjnie identyfikowanych jako zagrożenia związane z bezpieczeństwem morskim, rozumianym jako minimalizowanie ryzyka związanego z naturalnymi niebezpieczeństwami morza jako żywiołu (przyporządkowane w nomenklaturze angielskiej do pojęcia *maritime safety*), ale porusza także kwestie przestępczości na morzu (rozumianej jako *maritime security*), określanej w języku polskim jako ochrona przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Z analizy międzynarodowego porządku prawnego oraz dokumentów UE w zakresie prawa morskiego można wywnioskować, że na pojęcie bezpieczeństwa morskiego składają się normy dotyczące bezpieczeństwa wynikającego z przestrzegania zasad wewnętrznych (np. regulacje dotyczące budowy statków czy ich wyposażenia), które można by określić mianem *safety* oraz normy dotyczące bezpieczeństwa wynikającego z zasad ochrony zewnętrznej, które możemy określić mianem *security*. Dla pierwszych z nich kluczowe znaczenie mają regulacje zawarte w konwencjach SOLAS i MARPOL¹⁴ i odpowiednich, wprowadzających je do porządku prawnego UE aktach prawa pochodnego¹⁵, dla drugich – w płaszczyźnie prawa międzynarodowego regulacje dotyczące zwalczania piractwa i terroryzmu (konwencja SUA, kodeks ISPS), a w obszarze prawa UE – regulacje z zakresu polityki przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Za przyjęciem takiego rozróżnienia na gruncie prawa polskiego przemawia także różna nomenklatura stosowana w ustawie o bezpieczeństwie morskim¹⁶ i ustawie o ochronie żeglugi i portów morskich¹⁷. Ustawa o bezpieczeństwie morskim posługuje się określeniem „bezpieczeństwa żeglugi”, natomiast druga ze wspomnianych ustaw, pojęciem „ochrony żeglugi”. Wydaje się, że te dwa terminy oddają właśnie anglosaski podział stosowany w aktach międzynarodowych na bezpieczeństwo w rozumieniu *safety* i bezpieczeństwo w rozumieniu *security*¹⁸.

Istotnym elementem dla bezpieczeństwa morskiego jest tzw. czynnik ludzki. Kwestia ta stanowi przedmiot regulacji wspomnianego już wyżej kodeksu

¹⁴ Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki, Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101 i 102.

¹⁵ Regulacje obu konwencji wprowadzane są sukcesywnie w prawodawstwie pochodnym UE. Ponadto Unia wydała szereg decyzji upoważniających państwa członkowskie do związania się konwencjami IMO. Warto także zaznaczyć, że w aktach prawa pochodnego UE znajduje się podkreślenie chęci tworzenia regulacji unijnych harmonijnych z prawodawstwem IMO. Zob. rozporządzenie 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków, Dz. Urz. L 131, s. 24 z dnia 28 maja 2009 r.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 228, poz. 1368.

¹⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1055.

¹⁸ Należy jednak wskazać brak konsekwencji w polskiej nomenklaturze prawnej. O ile ustawa o ochronie żeglugi i portów morskich, dotycząca materii odpowiadającej anglosaskiej *security* jest określana jako „ochrona”, o tyle już np. dział polityki unijnej określany w języku angielski jako *Foreign and Security* jest tłumaczone w polskich aktach prawnych jako Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Gdyby konsekwentnie przyjęć pojęcie ochrony jako odpowiednik anglosaskiego *security*, wówczas dział ten powinien być określany jako Polityka Zagraniczna i Ochrony.

ISM stanowiącego od 1988 r. część konwencji SOLAS. Pierwsza rezolucja IMO, zawierająca wytyczne dotyczące organizacji bezpiecznej eksploatacji statków i zapobiegania zanieczyszczeniom morza, została przyjęta w 1991 r., (rezolucja nr 680 (17)). Została ona zastąpiona następnie rezolucją nr A741 (18) z dnia 4 listopada 1993 r. w sprawie Międzynarodowego kodeksu zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczeniu. Kodeks ten znajduje zastosowanie do różnych typów statków i armatorów. Nakłada na armatorów obowiązek opracowania, wdrożenia i utrzymania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem. System ten bazuje na właściwym przygotowaniu ludzi pracujących na wszystkich szczeblach zarządzania i dotyczy czynnika ludzkiego, który został uznany za decydujący w zakresie finalnego rezultatu procedur mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa morskiego¹⁹. Drugą konwencją dotyczącą czynnika ludzkiego w bezpieczeństwie morskim jest konwencja STCW, której zasadniczym celem było ujednoczenie w skali globalnej zasad wyszkolenia marynarzy, co ma przekładać się na zmniejszenie liczby wypadków i katastrof morskich spowodowanych błędem ludzkim²⁰. Warto także wspomnieć o pierwszej swoistej kodyfikacji warunków pracy na statkach opracowanej przez Międzynarodową Organizację Morską (dalej: IMO), czyli Konwencji o pracy na morzu²¹ z 2006 r., którą Polska ratyfikowała w ubiegłym roku.

Nowym elementem w konwencji SOLAS jest także regulacja mająca na celu walkę z przestępstwami popełnianymi na morzu, którą to regulację ujęto we wspomnianym już wyżej kodeksie ISPS, przyjętym w 2002 r. Kodeks ISPS wprowadza obowiązek opracowania i wdrożenia systemu ochrony statków oraz obiektów portowych. Zawiera on szereg szczegółowych regulacji dotyczących np. wyposażania statków w specjalne urządzenia antyterrorystyczne, z których

¹⁹ Spełnienie wymogów kodeksu ISM gwarantuje armatorowi otrzymanie Certyfikatu Zarządzania Bezpieczeństwem.

²⁰ Jest to najważniejsza konwencja dotycząca tzw. czynnika ludzkiego w żegludze. Znaczenie regulacji czynnika ludzkiego w systemie bezpieczeństwa morskiego podkreślają coraz to nowsze regulacje, np. przyjęcie kodeksu ISM. Konwencja STCW stwarza ramy prawne dla ujednoczenia systemów kształcenia marynarzy, przede wszystkim oficerów marynarki handlowej. Jest to o tyle istotne, że w poszczególnych państwach systemy te były bardzo różnorodne. Trudno jednak nie dostrzec korzyści płynących z podobnego reagowania w sytuacjach kryzysowych. Konwencja określa ponadto wymagania dotyczące utrzymania kwalifikacji i aktualizacji wiedzy kapitanów i oficerów. W 1995 r. konwencja została zmieniona, przyjęty został także tzw. kodeks STCW, który pozwala IMO nadzorować krajowe systemy kształcenia kadr morskich. Ponadto usprawnienie przewozu drogą morską w drugiej połowie ubiegłego wieku przez wprowadzenie przewozu kontenerowego wymusiło także uregulowanie kwestii pracy przy załadunku i rozładunku statku. W celu zapewnienia wysokiego stopnia bezpieczeństwa życia ludzkiego przy manipulowaniu, piętreniu i transporcie kontenerów weszła w życie konwencja CSC. Konwencja ta jest niezwykle istotna, biorąc pod uwagę fakt, że ponad 90% ładunków na całym świecie jest współcześnie przewożonych z użyciem kontenerów. Akt ten definiuje kontener, określa jego wielkość, stanowi wymóg poddawania kontenerów przeglądowi oraz uściśla, jakie obciążenia musi on wytrzymać.

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 845.

najważniejszy jest system alertu o pojawieniu się na statku zagrożenia (ang. *Ship Security Alert*). Statek, który spełnia wymogi konwencyjne otrzymuje Międzynarodowy Certyfikat Ochrony Statku. Także obiekty portowe objęte są unormowaniem kodeksu ISPS. Właściwe organy zostały zobowiązane do opracowania i wdrożenia planów ochrony infrastruktury portowej. Plany takie zatwierdzane są przez IMO.

Konwencjami, których materia dotyczy tradycyjnego pojęcia bezpieczeństwa w rozumieniu *safety* to konwencja LL dotycząca tzw. wolnej burty²² i konwencja COLREG będąca pierwszą próbą ujednoczenia w skali globalnej zasad drogi morskiej²³.

Ostatnia ze wspomnianych na wstępie konwencji, konwencja SAR, dotyczy problematyki ratownictwa morskiego. Nie ma ona zatem charakteru prewencyjnego w zakresie bezpieczeństwa morskiego, ale stanowi ważny element tego systemu. Na jej mocy państwa zostały zobowiązane do powołania służb poszukiwania i ratownictwa, w których istotną rolę pełnią ratownicze ośrodki koordynacyjne. W Polsce służbę tę stanowi Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa. Konwencja SAR nakłada na kapitanów statków obowiązek niesienia pomocy statkom w niebezpieczeństwie, zawiadomienia o zagrożeniu wszystkich innych jednostek, które są w stanie udzielić pomocy oraz ratowniczego ośrodka koordynacyjnego, na którego obszarze działania miał miejsce wypadek.

Zasady prowadzenia akcji ratowniczych określone są także w przygotowanym przez Międzynarodową Organizację Morską i Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO) poradniku IAMSAR (*International Aeronautical and Maritime Search and Rescue Manual*)²⁴.

Jak wynika z powyższego, ogromną rolę w zwiększaniu poziomu bezpieczeństwa morskiego odgrywa Międzynarodowa Organizacja Morska. IMO jest inicjatorem i stanowi forum pracy nad znaczącą większością konwencji z zakresu prawa morskiego. Jednak także Unia Europejska prowadzi bardzo intensywną politykę podwyższania standardów bezpieczeństwa morskiego. Dowodzą tego

²² Jej głównym celem jest zwiększenie bezpieczeństwa życia na morzu oraz bezpieczeństwa przewożonych ładunków. Zawiera ona techniczne regulacje dotyczące wyznaczania linii ładunkowych, a więc największego dopuszczalnego zanurzenia statku. Konwencja określa głębokość zanurzenia statku w różnych rejonach geograficznych i różnych okresach. Dokumentem potwierdzającym spełnienie wymagań konwencyjnych i właściwego oznakowania jest Międzynarodowe Świadectwo Wolnej Burty.

²³ Jej głównym celem jest zapobieganie zderzeniom na morzu. Znajduje ona zastosowanie na morzu otwartym i obszarach podlegających jurysdykcji poszczególnych państw, z tym zastrzeżeniem, że w odniesieniu do tych drugich w pierwszej kolejności zastosowanie mają przepisy miejscowe, jeśli różnią się one od postanowień konwencyjnych. Konwencja wyznacza bowiem najniższy standard, dając państwom swobodę do wyznaczania standardów wyższych.

²⁴ Warto wspomnieć także o opracowanej przez IMO konwencji o ratownictwie (dalej: SALVAGE, Dz. U. z 2006 r. Nr 207, poz. 1524), przyjętej w Londynie 28 kwietnia 1989 r. Konwencja ta zastąpiła obowiązującą wcześniej konwencję z dnia 23 września 1910 r. o ujednostajnieniu niektórych przepisów dotyczących niesienia pomocy i ratownictwa morskiego. Konwencja ta jednak dotyczy cywilnoprawnych aspektów związanych z ratownictwem morskim.

liczne akty prawa UE dotyczące tej problematyki. Unia Europejska bardzo intensywnie współpracuje z IMO, dążąc do wzmocnienia jego efektu prac przez zachęcanie państw członkowskich UE do ratyfikacji konwencji IMO oraz wprowadzając postanowienia wielu konwencji do aktów prawa unijnego, co czyni je wiążącymi dla państw członkowskich UE. Ponadto w 2002 r. Parlament Europejski i Rada utworzyły na mocy rozporządzenia 1406/2002 (Dz. Urz. L 208 z 5 sierpnia 2002 r.) Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (ang. *European Maritime Safety Agency* – EMSA) z siedzibą w Lizbonie²⁵.

Dorobek legislacyjny Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego jest niezwykle bogaty. Warto wspomnieć o trzech dużych pakietach legislacyjnych, których nazwy wzięły się od imienia tankowca „Erika”, który zatonął w 1999 r., powodując katastrofę ekologiczną: pakiet Erika I przyjęty w marcu 2000 r., pakiet Erika II przyjęty w grudniu 2000 r. oraz pakiet Erika III przyjęty w marcu 2009 r. Wspomniane pakiety legislacyjne stanowią próbę kompleksowej regulacji kwestii bezpieczeństwa morskiego w UE. Wzmacniają one i uzupełniają system kontroli *port state control*, wprowadzają kontrolę instytucji klasyfikacyjnych przez Komisję Europejską, wzmacniają bezpieczeństwo morskie poprzez wyższe standardy konstrukcyjne dla niektórych typów statków oraz dotyczą systemu monitorowania i informacji o ruchu statków. Ostatni z pakietów, Erika III, jest najobszerniejszy i będzie wprowadzany w życie do 2018 r.²⁶

Polska jest stroną wszystkich wspomnianych wyżej konwencji międzynarodowych dotyczących bezpieczeństwa morskiego. Zostały one wprowadzone do polskiego prawa w licznych aktach prawnych, w tym często w formie rozporządzeń wydawanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Najważniejszym polskim aktem prawnym z zakresu bezpieczeństwa morskiego jest ustawa o bezpieczeństwie morskim z 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 228, poz. 1368), która zastąpiła obowiązującą wcześniej ustawę z 2000 r. Ustawa ta ma charakter ramowy, zawiera także liczne odesłania do aktów prawa międzynarodo-

²⁵ Jest ona wyspecjalizowaną agencją unijną, której zadaniem jest współpraca z państwami członkowskimi UE, w zakresie bezpieczeństwa morskiego, koordynacja, opracowywanie, wdrażanie oraz nadzór nad stosowaniem norm prawnych dotyczących bezpieczeństwa morskiego. Ma ona zatem bardzo szerokie kompetencje, a swoje zadania realizuje zarówno na etapie projektów legislacyjnych jak i stosowania prawa. Jej kompetencje ponadto obejmują także kwestie związane z ochroną środowiska morskiego, badaniem wypadków morskich i monitorowaniem ruchu statków oraz sytuacji na morzu.

²⁶ W jego skład weszły regulacje dotyczące: zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery (dyrektywa 2009/21), towarzystw klasyfikacyjnych w zakresie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach (rozporządzenie 391/2009) i wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich (dyrektywa 2009/15); kontroli państwa portu (dyrektywa 2009/16); unijnego systemu monitorowania i informacji o ruchu statków (dyrektywa 2009/17); ustanowienia podstawowych zasad regulujących dochodzenia w sprawie wypadków w sektorze transportu morskiego (dyrektywa 2009/18); odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków (rozporządzenie 392/2009) oraz ubezpieczeń armatorów od roszczeń morskich (dyrektywa 2009/20).

wego. Rozwiązanie takie należy uznać za słuszne wobec faktu częstych zmian wprowadzanych do konwencji międzynarodowych, zwykle w trybie tzw. *tacit acceptance*. Zastosowanie mechanizmu odesłania pozwala na elastyczne stosowanie ustawy bez konieczności ciągłych nowelizacji. Ustawa wymagała wprowadzenia wielu aktów wykonawczych, które wspólnie z nią tworzą system prawny bezpieczeństwa morskiego w Polsce.

Ustawa reguluje kwestie związane z zagadnieniami bezpieczeństwa morskiego w rozumieniu *safety* i dotyczy: budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia, inspekcji statku, kwalifikacji i składu załogi, bezpiecznego uprawiania żeglugi i ratowania życia na morzu. Określa także wysokość kar pieniężnych nakładanych w efekcie naruszenia jej postanowień. Kodeks ISPS, stanowiący natomiast regulację dotyczącą bezpieczeństwa w rozumieniu *security*, został wprowadzony do polskiego prawa w ustawie o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1055).

Niezwykle istotnym elementem systemu bezpieczeństwa morskiego jest nadzór nad przestrzeganiem wymagań ustanowionych w aktach prawnych. W Polsce zasadniczo organami inspekcyjnymi są dyrektorzy urzędów morskich w kraju, a za granicą konsulowie. Jednak na mocy zarówno poprzednio obowiązującej, jak i obecnej ustawy o bezpieczeństwie morskim, możliwe jest powierzenie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej zadań organów administracji morskiej, uznanej instytucji klasyfikacyjnej. W Polsce instytucją klasyfikacyjną jest Polski Rejestr Statków. Polskie prawo przewiduje jednak możliwość powierzenia wspomnianych uprawnień obcym instytucjom klasyfikacyjnym.

Równie istotne dla bezpieczeństwa morskiego jest monitorowanie sytuacji na morzu oraz wartość dodana międzynarodowego systemu nadzoru nad bezpieczeństwem morskim. Monitoring morski pozwala na zebranie informacji wprowadzanych przez wiele państw i dających pełen obraz sytuacji na morzu. W Unii Europejskiej systemem, który wspierać ma system kontroli państwa portu, jest THETIS, wprowadzony także do polskiej ustawy o bezpieczeństwie morskim. System ten określa częstotliwość dokonywania kontroli statku ze względu na jego cechy i stopień ryzyka, jakie powoduje dla bezpieczeństwa morskiego oraz środowiska morskiego. System THETIS jest połączony z podstawową dla państw Unii Europejskiej platformą wymiany informacji dotyczących ruchu statków SafeSeaNet. Celem regulacji europejskiej sieci systemu nadzoru morskiego jest natomiast wzmocnienie współpracy między krajowymi podmiotami rozsianymi dodatkowo w różnych resortach i dostarczenie im kompleksowej, łatwo dostępnej wiedzy o inicjatywach mogących mieć wpływ na działania podejmowane przez jeden organ, a prowadzonych przez inne instytucje rozsiane w pozostałych politykach. Model taki wpisuje się w koncepcję unijnej zintegrowanej polityki morskiej, której celem jest całościowe ujęcie polityki morskiej wcześniej rozsianej w różnych resortach państw członkowskich²⁷. Ma to prowadzić do zniwelowania

²⁷ Np. kwestie obrony wybrzeża podlegają Ministerstwu Obrony Narodowej i Ministerstwu Spraw

licznych nakładających się, często sprzecznych ze sobą działań podejmowanych na szczeblu resortowym.

Podstawową rolą, jaką przypisano nadzorowi morskiemu w unijnej zintegrowanej polityce morskiej, jest bezpieczne korzystanie z morza (*safety*) i zabezpieczanie granic morskich Unii (*security*), oraz szerzej całego kontynentu europejskiego. Nadzór morski w zintegrowanej polityce morskiej musi także spełniać wymóg „zespolenia”. Nie oznacza to jednak jego centralizacji, bowiem nadzór morski prowadzony jest zasadniczo przez organy krajowe. Zadania swoje wykonują one, po pierwsze, w celu identyfikacji i hamowania naruszeń obowiązującego prawa oraz, po drugie, dla zapewnienia bezpieczeństwa granic oraz zapobieżenia zanieczyszczeniu środowiska morskiego, wypadków morskich itd.

Kontrola bezpieczeństwa w rozumieniu *safety* obejmuje mechanizmy zbierania informacji pozyskiwanej od statków bez konieczności współpracy ze statkami²⁸ oraz mechanizmy pozyskiwania informacji „od” statków²⁹. Należy pamiętać, że nadzór morski jest podstawowym narzędziem sprawowania władzy zwierzchniej nad obszarami morskimi przez państwa. Wydaje się, że z tego powodu coraz większe znaczenie, mimo równoległego rozwoju prawodawstwa mającego na celu wymuszenie współpracy statków z portami poprzez wdrożenie systemów wymagających współpracy na linii statek – port, będzie miał rozwój systemów niewymagających współpracy ze strony statków, pozwalających pozyskiwać informacje o statkach, a nie od statków. W sytuacji bowiem gdy do naruszeń prawa dochodzi wskutek czynu zamierzonego, trudno oczekiwać współpracy ze strony statku, który dopuścił się celowego naruszenia. Dlatego też raz jeszcze należy podkreślić, że proces integracji nadzoru morskiego nie przełoży się na jego centralizację, ale raczej na tworzenie systemu łączącego informacje pozyskiwane z różnych źródeł na szczeblu krajowym i międzynarodowym, tak aby uzyskać możliwie kompleksowe odzwierciedlenie sytuacji na morzu, usprawniające działania podejmowane dla bezpieczeństwa morskiego, ochrony środowiska morskiego, kontroli granic morskich, kontroli rybołówstwa oraz egzekwowania prawa. Mechanizm wymiany informacji staje się zatem podstawowym narzędziem integracji nadzoru morskiego.

Tworzenie europejskiej sieci nadzoru jest o tyle łatwiejsze, że nadzór sprawowany przez organy państw członkowskich ma, z natury rzeczy, charakter międzynarodowy. Stopień integracji działań organów krajowych w tym obszarze jest zatem znaczny, a wcześniejsze działania podejmowane w tym zakresie stanowią mogą bazę dla budowy jednego systemu. Warto wspomnieć więc o wcześniejszych programach funkcjonujących w UE, dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem morskim. W zakresie kontroli nad bezpieczeństwem rybołów-

Wewnętrznych, kwestie kontroli sanitarnej w portach Ministerstwu Zdrowia, rybołówstwo – Ministerstwu Rolnictwa itd.

²⁸ Np. poprzez pracę systemów sensorycznych bazujących na radarach, kamerach, satelitach.

²⁹ Na bazie systemów VMS czy AIS.

stwa funkcjonuje satelitarny system monitorowania statków rybackich (*Vessel Monitoring System* — VMS³⁰). Poza tym, w zakresie bezpieczeństwa morskiego obowiązuje system Automatycznej Identyfikacji Statków (AIS³¹) oraz system dalekiego zasięgu do identyfikacji i śledzenia statków (LRIT³²), mające zasadniczo zapobiegać kolizjom na morzu (poprzez przesyłanie informacji do krajowych służb kontroli ruchu statków (*Vessel Traffic Service* – VTS)³³ oraz wspierać akcje ratunkowe przez umożliwienie szybkiej lokalizacji statków. Systemy owe stanowią doskonałą bazę do podejmowania prób wdrożenia kolejnych mechanizmów integrujących działania straży przybrzeżnej oraz integracji nadzoru w zakresie bezpieczeństwa morskiego, ochrony środowiska morskiego, kontroli rybołówstwa i granic zewnętrznych. Najistotniejszym elementem dla tworzenia sieci europejskiego nadzoru morskiego jest forum wymiany informacji i danych pomiędzy organami różnych szczebli i sektorów³⁴. W chwili obecnej dane zebrane w ramach wspomnianych wyżej systemów są otwarte dla organów pozostałych państw i Komisji Europejskiej. Na poziomie UE stworzony został wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków³⁵. W ramach Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego funkcjonuje sieć monitorowania i wymiany informacji, SAFESEANET, bazująca na systemie AIS, do której dostęp mają organy administracji morskiej państw członkowskich oraz Norwegii i Islandii, i służącej wzmocnieniu bezpieczeństwa morskiego, bezpieczeństwa portów morskich i ochrony środowiska morskiego, a także zwiększeniu efektywności transportu morskiego i ruchu statków. Funkcjonowanie SAFESEANET oparte jest na prze-

³⁰ Rozporządzenie 2243/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. ustanawiające system monitorowania statków rybackich, Dz. Urz. L 133/17 z dnia 20 grudnia 2003 r., zmienione rozporządzeniem 404/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, Dz. Urz. L 112/1, z dnia 30 kwietnia 2011 r.

³¹ Podstawę prawną systemu AIS stanowi konwencja SOLAS oraz wprowadzająca go do prawa UE dyrektywa 2002/59.

³² Podstawę prawną systemu LRIT stanowi konwencja SOLAS oraz wprowadzająca go do systemu prawa UE dyrektywa 2009/17 zmieniająca dyrektywę 2002/59. Szerzej zob. M. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2010, s. 161 i n.

³³ Są dwa rodzaje służb VTS: służba VTS portu i służba VST wybrzeża. Podstawę prawną dla służb VTS stanowi konwencja SOLAS oraz art. 8 i 9 2002/59.

³⁴ Początkowo rolę takiego „forum” pełnił program GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), ustanowiony pod koniec lat 90. ubiegłego wieku przez UE w celu obserwacji stanu środowiska z kosmosu, powietrza i ziemi. Jest on prowadzony obecnie w ramach siódmego programu ramowego UE, a od 2008 r. uruchomiono specjalny obszar usług GMES dotyczący obszarów morskich. Od 2008 r. program nosi nazwę KOPERNIKUS, <http://www.gmes.info/pages-principales/services/marine-environment-monitoring/>. Planowane jest także uruchomienie europejskiego systemu nawigacji satelitarnej GALILEO.

³⁵ Dyrektywa 2002/59/WE z 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków. Dyrektywa ta została przyjęta po katastrofie tankowca „Erika” u wybrzeży Francji w 1999 r., zmieniona dyrektywą 2011/15/UE z dnia 23 lutego 2011 r. zmieniającą dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą, Dz. Urz. L 049 z 24 lutego 2011 r., s. 33–36.

pisach dyrektywy 2002/59, która w art. 14 nałożyła obowiązek osiągnięcia przez państwa członkowskie zdolności do wymiany danych wskazanych w dyrektywie w formie elektronicznej. Działanie SAFESEANET, wdrażane od 2002 r., jest oparte na budowaniu i rozwijaniu sieci przesyłowych łączących krajowe systemy monitorowania czterech typów danych wskazanych w dyrektywie 2002/59, czyli informacji dotyczących statku, przewożonych towarów niebezpiecznych (HAZMAT³⁶), portu i niebezpieczeństwa na morzu³⁷.

Kontrola bezpieczeństwa w rozumieniu *security*, a więc nastawiona na zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, powinna być na tle ustawodawstwa unijnego rozpatrywana w szerszym kontekście strefy Schengen oraz prawodawstwa dotyczącego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³⁸, a więc wzmocnienia granic wewnętrznych Unii Europejskiej. Już w 2006 r., a zatem w okresie gdy wizja nowej zintegrowanej polityki morskiej dopiero powstawała, pojawiła się koncepcja ustanowienia stałej sieci patroli przybrzeżnych oraz zbudowania europejskiego systemu nadzorowania granic UE³⁹. System ten był początkowo ograniczony do południowych granic UE.

W 2008 r. Komisja wydała komunikat w sprawie utworzenia europejskiego systemu nadzoru granicznego (EUROSUR)⁴⁰, określający techniczne ramy działań

³⁶ Dane udostępniane są w ramach systemu HAZMAT w oparciu o przepisy dyrektywy 2002/59. Nakłada ona na operatora, agenta lub kapitana statku przewożącego niebezpieczne lub zanieczyszczające towary i opuszczającego port państwa członkowskiego obowiązek zgłoszenia informacji o tym fakcie właściwym władzom wyznaczonym przez państwa członkowskie, najpóźniej w momencie wyjścia z portu. Zapis ten inspirowany jest konwencjami MARPOL oraz SOLAS. Do pojęcia towarów niebezpiecznych i zanieczyszczających odnosi się art. 1 wspomnianej dyrektywy.

³⁷ Dane dostępne są dla wszystkich krajowych organów zarejestrowanych w krajowym systemie organów posiadających dostęp do bazy (np. organów portowych, kontroli portów, stacji nabrzeżnych), które jednocześnie są odpowiedzialne za dostarczanie informacji.

³⁸ Zob. np. program sztokholmski, przyjęty przez Radę Europejską w 2009 r., będący kontynuacją programu haskiego (lata 2004 – 2010) i wcześniejszego programu z Tampere, w którym za jeden z kluczowych celów polityki UE, obok m.in. walki z terroryzmem, koncepcją wspólnej procedury azylowej i polityki migracyjnej uznano rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. COM/2005/0184 wersja ostateczna, Dz. Urz. C 236 z dnia 24 września 2005 r. Program sztokholmski dotyczący przekraczania granic morskich UE koresponduje już w znacznym stopniu z zintegrowaną polityką morską. Rada Europejska nawiązuje w nim do systemu EUROSUR. Polityka ochrony granic została określona jako „zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi”. Zob. program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. C 115 z dnia 4 maja 2010 r. Warto odnotować wiele ciekawych regulacji, takich jak powołanie agencji FRONTEX – jedynej unijnej agencji z siedzibą w Polsce, wprowadzenie paszportów biometrycznych, systemu informacyjnego Schengen, systemu wymiany informacji wizowej (*Visa Information System*) ustanowienie funduszy europejskich, z których finansowane są powroty nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia oraz działania zmierzające do legalizacji pobytu imigrantów i ich integracji ze społecznościami państw członkowskich (np. *External Borders Fund*, *Integration Fund*, *Return Fund* i *European Refugee Fund*).

³⁹ Zob. Komunikat Komisji z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie doskonalenia zarządzania południowymi granicami morskimi Unii Europejskiej, KOM(2006) 733.

⁴⁰ EUROSUR (*European Border Surveillance System*), Bruksela, dnia 13 lutego 2008 r., KOM(2008) 68 wersja ostateczna.

podzielonych na trzy etapy i zmierzających do ograniczenia liczby nielegalnych imigrantów przekraczających granice UE, poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego, ale także zmniejszenia śmiertelności nielegalnych imigrantów podczas prób przekroczenia granic UE. Wszystkie trzy fazy wprowadzenia EUROSUR mają zastosowanie do obszarów morskich (do lądowych tylko dwie pierwsze). Etap pierwszy dotyczy rozbudowy i zwiększenia zasięgu krajowych systemów nadzoru granicznego oraz połączenia sieci krajowych w jeden system komunikacyjny, celem etapu drugiego jest wsparcie prac badawczych w zakresie narzędzi nadzoru granicznego (np. satelity, bezpilotowe statki powietrzne) oraz budowa systemu pozwalającego na korzystanie ze wspomnianych narzędzi przez wszystkie zainteresowane państwa członkowskie⁴¹. Realizacja etapu trzeciego polega na stworzeniu platformy służącej do gromadzenia, analizy i upowszechniania danych zebranych poprzez działania podejmowane na pierwszym i drugim etapie. Tym samym dwa pierwsze etapy realizowane są w oparciu o „stare” podejście sektorowe, trzeci natomiast jest doskonałym przykładem „nowego” podejścia zintegrowanego, służyć ma bowiem podmiotom zaangażowanym w politykę morską w różnych resortach i w skali Unii Europejskiej.

Podstawowym aktem prawnym UE w zakresie bezpieczeństwa rozumianego jako *security* jest dyrektywa 2005/65 w sprawie wzmocnienia ochrony portów⁴² oraz rozporządzenie 725/2004 w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych⁴³. Zakres przedmiotowy obu wspomnianych aktów prawnych jest różny, rozporządzenie bowiem dotyczy podniesienia stopnia ochrony przed aktami bezprawnymi na styku port/statek, dyrektywa natomiast wzmocnienia stopnia ochrony na obszarach działalności portu. Należy odnotować, że rozporządzenie 725/2004 wprowadza do prawa UE kodeks ISPS⁴⁴ będący częścią konwencji SOLAS od 2002 r. Celem wymienionych aktów prawnych jest wzmocnienie ochrony portów i statków przed atakami terrorystycznymi. Do prawa polskiego, co zostało już zaznaczone wyżej, zostały one wprowadzone ustawą o ochronie żeglugi i portów morskich oraz rozporządzeniem w sprawie metod i środków kontroli w zakresie ochrony żeglugi i portów morskich⁴⁵. Zarówno dyrektywa 2005/65 jak i rozporządzenie 725/2004 zawierają regulacje nakładające

⁴¹ Działania te mają być zintegrowane także z działaniami prowadzonymi w ramach ogólnego nadzoru granicznego, o którym wspomniano już wyżej. Jako przykład takiego zastosowania narzędzi nadzoru podano możliwość identyfikacji statku przebywającego za granicą i używanego w celach przestępczych, a następnie śledzenie go za pomocą satelitów i systemów zgłaszania statków do momentu przejścia statku, gdy przekroczy granice UE.

⁴² Dyrektywa z dnia 26 października 2005 r. Dz. Urz. L 310, s. 28 z dnia 25 listopada 2005 r.

⁴³ Rozporządzenie z dnia 31 marca 2004 r. Dz. Urz. L 129, s. 6 z dnia 29 kwietnia 2004 r.

⁴⁴ International Ship and Port Facility Security Code stanowiący rozdział XI-2 konwencji SOLAS.

⁴⁵ Rozporządzenie z dnia 15 kwietnia 2011 r., Dz. U. Nr 93, poz. 539. Problemy wynikające z wdrażania tej części prawa bezpieczeństwa morskiego wynikające z faktu, iż zarówno kodeks ISPS, dyrektywa i rozporządzenie unijne a także polska ustawa stanowią podstawę prawną dla problematyki ochrony infrastruktury portowej i statku, sygnalizuje M. Kosiński, *Prawo morskie publiczne*, Gdynia 2010, s. 172.

na państwa obowiązek współpracy i informacji o stopniu ochrony portu oraz wydalonych statkach Komisji, innym państwom członkowskim oraz IMO. Wymagane jest także ustanowienie centralnego punktu koordynacyjnego służącego jako punkt kontaktowy pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi podmiotami w państwach członkowskich, na poziomie UE oraz IMO.

Wydaje się, że regulacje dotyczące bezpieczeństwa rozumianego jako *security* nie stanowią *lex specialis* w stosunku do norm dotyczących bezpieczeństwa rozumianego jako *safety*, a ich rozwój wskazuje jedynie na rozszerzanie i kompleksowość zagadnień bezpieczeństwa na morzu. Pojęcie bezpieczeństwa morskiego obejmuje zatem nie tylko to, co odnosi się do bezpieczeństwa żeglugi rozumianego na potrzeby niniejszego opracowania jako *safety*, ale także coraz szerszą problematykę związaną z pojęciem *security*, a zatem szeroko rozumianą ochronę granic (przed nielegalnymi imigrantami, przemytem, handlem ludźmi itd.), zwalczanie piractwa, ochronę przed atakami terrorystycznymi. System unijny i międzynarodowy bezpieczeństwa morskiego nie są spójne, lecz z całą pewnością można uznać, że bezpieczeństwo morskie jest, obok ochrony środowiska morskiego, najważniejszym elementem rozwijającej się regulacji w zakresie spraw morskich. Te dwa wątki splatają się coraz bardziej w regulacjach morskich, a bezpieczeństwo statku i żeglugi oznacza także w coraz większym zakresie bezpieczeństwo środowiska morskiego.

Wojciech Adamczak, Justyna Nawrot

SOME REMARKS ON THE BACKGROUND OF THE ANGLO-SAXON DISTINCTION BETWEEN MARITIME SAFETY AND MARITIME SECURITY

The article is an attempt to sort out the terminology concerning the Anglo-Saxon concepts of maritime safety and maritime security, which are translated into Polish as a single term "bezpieczeństwo morskie". The Authors indicate the acts of Polish law which include the regulations of maritime safety and maritime security. They have also analyzed the expansion of the concept of maritime security, from the traditional approach referring to the construction of ships and their equipment, through the regulation referring to a human factor, up to the regulations concerning the fight against piracy and terrorism. The Authors also show how the issues of maritime safety and marine environment protection penetrate each other.