



**Dorota Pyc\***

*Uniwersytet Gdański*

## WPLYW ZALECEŃ PAŃSTWOWEJ KOMISJI BADANIA WYPADKÓW MORSKICH NA STAN BEZPIECZEŃSTWA MORSKIEGO

### Wstęp

Badanie przyczyn i okoliczności wypadków i incydentów morskich ma na celu zapobieganie podobnym wypadkom i incydentom w przyszłości. Badanie to służy zebraniu wszelkich możliwych dowodów pozwalających na ustalenie okoliczności i przyczyn wypadku morskiego. Organ właściwy do badania wypadku morskiego, poza stosowaniem właściwych procedur przy badaniu, może formułować i kierować do podmiotów, które uzna za właściwe, zalecenia dotyczące bezpieczeństwa. Zalecenia te należy zaliczyć do środków prewencyjnych. Zapewnienie odpowiedniego stanu bezpieczeństwa morskiego jest ich instrumentalną funkcją. Odpowiedni stan bezpieczeństwa morskiego oznacza, że ryzyko wystąpienia wypadku morskiego zostaje ograniczone do akceptowalnego poziomu.

Państwo przynależności statku (państwo bandery) ma obowiązek przeprowadzenia badania każdego wypadku mającego miejsce na którymkolwiek z jego statków albo na statku przebywającym na jego terytorium, a także wypadku, w którym statek wyrządził szkodę w środowisku, jeżeli uzna, że takie badanie może przyczynić się do określenia, jakie zmiany w obowiązujących przepisach są pożądane<sup>1</sup>. Obowiązek ten wynika z postanowień umów międzynarodowych, a w szczególności z konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)<sup>2</sup>, międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS)<sup>3</sup>, międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza

\* dpyc@prawo.ug.edu.pl

<sup>1</sup> S. Vatankhan, *EU-Regulation on Inquiries into Maritime Casualties (w:) Enforcement of International and EU Law in Maritime Affairs*, P. Ehlers, R. Langoni (eds.), Berlin 2008, s. 120–123.

<sup>2</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

<sup>3</sup> Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (International Convention for the Safety of Life at Sea – SOLAS) sporządzona w Londynie 1 listopada 1974 r., zmieniona Protokołem sporządzonym w Londynie 17.2.1978 r. oraz Protokołem przyjętym w Londynie 11.11.1988 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 869).

przez statki (MARPOL)<sup>4</sup>. Obowiązek prowadzenia dochodzenia w sprawach wypadków morskich znajduje również swoje źródło w prawie Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

W Polsce badaniem okoliczności i przyczyn wypadków i incydentów morskich zajmuje się Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich (PKBWM)<sup>6</sup>. Jest to organ administracji rządowej strukturalnie powiązany z administracją morską państwa. Działa jako organ wykonawczy. Według ustawy o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich<sup>7</sup>, Komisja ta jest organem stałym i niezależnym. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. tego rodzaju organ nie posiada kompetencji prawotwórczych. Warto jednak wskazać, że PKBWM, wydając zalecenia dotyczące bezpieczeństwa i kierując je do naczelnych organów administracji rządowej lub terenowych organów administracji morskiej, zaleca konkretne zmiany w obowiązującym prawie, wskazując akty normatywne, do których, według Komisji, należy wprowadzić nowe przepisy nakazujące lub zakazujące określonego zachowania oraz mające na celu poprawę stanu bezpieczeństwa morskiego.

## 1. Dochodzenie w sprawach wypadków morskich w prawie międzynarodowym

Regulacje międzynarodowe dotyczące prowadzenia dochodzenia w sprawach wypadków morskich znajdują się w postanowieniach kilku umów międzynarodowych. Wszystkie one zobowiązują państwa-strony do określonego postępowania, którego celem jest uniknięcie podobnych (do tych które się wydarzyły i zostały poddane badaniu, co do okoliczności i przyczyn) wypadków morskich w przyszłości. Istotną rolę w tym względzie pełni UNCLOS. Konwencja o prawie morza nie posługuje się wprost pojęciem „zalecenia dotyczące bezpieczeństwa”. UNCLOS wprowadza ramowy reżim prawny porządkujący prawa i obowiązki państw w obszarach morskich. Poza normami o charakterze prawnie wiążącym, odwołuje się do stosowania przez państwa zalecanych metod postępowania, które mają charakter prewencyjny. Ich celem jest np. ochrona i zachowanie środowiska morskiego.

Zgodnie z UNCLOS suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się, poza jego terytorium lądowym i wodami wewnętrznymi, na morze terytorialne – do

<sup>4</sup> Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL73/78*), sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. oraz uzupełniona Protokołem przyjętym w Londynie 26 września 1997 r., wraz z Załącznikami I-VI (Dz. U. z 2016 poz. 761).

<sup>5</sup> Dyrektywa 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiającej podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniającej dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE z 28.05.2009, L 131, str. 114).

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1068 oraz z 2015 r. poz. 1320.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2012, poz. 1068, ze zm.

jego zewnętrznej granicy<sup>8</sup>. Wykonywanie suwerenności pozwala państwu nadbrzeżnemu na prowadzenie dochodzenia w sprawie wypadku morskiego, do którego doszło w granicach jego terytorium<sup>9</sup>. Niezależnie od bandery, którą statek podnosi, większość państw nadbrzeżnych wprowadziła do swojego prawa przepisy wyposażające organy administracji w kompetencje do badania wypadków morskich w obszarze ich morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. Poza morzem terytorialnym, np. w wyłącznej strefie ekonomicznej, państwo nadbrzeżne może zastosować środki zaradcze zapobiegające zanieczyszczeniu wskutek wypadków morskich, proporcjonalnie do faktycznej lub grożącej szkody, dla ochrony swoich wybrzeży lub interesów, łącznie z rybołówstwem (art. 221 ust. 1 UNCLOS).

Natomiast międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu SOLAS w rozdziale pierwszym odnosi się do wypadków morskich, zobowiązując administrację państwa-strony do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie każdego wypadku, któremu ulegnie jakikolwiek z jego statków podlegających postanowieniom SOLAS, jeżeli uzna, że takie dochodzenie może pomóc w określeniu pożądaných zmian w jej przepisach (rozdział I, część C, przepis 21(a)). Istotne jest też to, że państwo-strona SOLAS ma obowiązek przekazywania do Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO)<sup>10</sup> informacji o wynikach przeprowadzonego dochodzenia. Warto podkreślić, że IMO w swoich raportach i zaleceniach, opartych na takich informacjach, nie może ujawniać żadnych danych dotyczących przynależności statków, ani ustalać odpowiedzialności jakiegokolwiek osoby lub statku.

Silnym wsparciem dla zapewnienia skuteczności standardów bezpieczeństwa zawartych w konwencji SOLAS jest kodeks międzynarodowych norm i zalecanych praktyk postępowania przy badaniu wypadków i incydentów morskich (Kodeks badania wypadków morskich)<sup>11</sup>. Kodeks definiuje w rozdziale drugim pojęcie „dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa na morzu” jako śledztwo lub badanie (bez względu na to, jak zostanie to określone przez państwo) wypadku lub incydentu morskiego, prowadzone w celu zapobieżenia występowaniu wypadków i incydentów morskich w przyszłości. Badanie obejmuje gromadzenie i analizę dowodów, identyfikację przyczyn i w razie potrzeby formułowanie zaleceń dotyczących bezpieczeństwa (pkt 2.11 Kodeksu). Zalecenia dotyczące bezpieczeństwa (środki zaradcze), o których mowa w Kodeksie badania wypadków morskich, mają charakter prewencyjny. Należy odnotować, że z Kodeksu wynika, że badanie wypadku morskiego powinno być odrębne i niezależne od wszelkich innych postępowań. Nie oznacza to jednak wykluczenia innych postę-

<sup>8</sup> Art. 2 ust. 1 UNCLOS.

<sup>9</sup> Art. 220 ust. 2 UNCLOS.

<sup>10</sup> Zob. <http://www.imo.org>.

<sup>11</sup> Kodeks badania wypadków morskich został przyjęty w dniu 16 maja 2008 r. uchwałą Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego IMO (MSC.255(84) załącznik); (zob. też: Dz. Urz. MI z 2011 r. Nr 9, poz. 49).

powań, a mianowicie prowadzonych w postępowaniu cywilnym, karnym czy też administracyjnym.

W kontekście czysto prewencyjnym należy pamiętać o postanowieniach konwencji MARPOL. Z artykułu 12 międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki wynika, że administracja każdego państwa-strony konwencji, i jednocześnie bandery statku, jest zobowiązana do prowadzenia dochodzenia w sprawie każdego wypadku, jakiemu uległ którykolwiek z jej statków objętych postanowieniami prawideł MARPOL, jeżeli wypadek taki spowodował znaczne skutki szkodliwe w środowisku morskim<sup>12</sup>. Co więcej, każde państwo-strona jest zobowiązane do przekazania do IMO informacji dotyczących wyników takiego dochodzenia, jeżeli uzna, że informacja taka może być pomocna w określaniu, jakie zmiany w konwencji mogłyby być pożądane.

W celu zapobiegania wypadkom morskim w przyszłości istotne znaczenie mają również postanowienia konwencji o pracy na morzu z 2006 r. (MLC). Konwencja nakłada w tytule piątym na państwo-stronę obowiązek przeprowadzenia badania każdego poważnego wypadku morskiego zaistniałego na jego statku, którego skutkiem jest uszkodzenie ciała lub śmierć, oraz podania do publicznej wiadomości wyników z takiego badania (prawidło 5.1.6 MLC). Kwestie te wcześniej były uregulowane w konwencji ILO Nr 147. W 2006 r. IMO i ILO przyjęły Wytyczne w zakresie sprawiedliwego traktowania marynarzy w razie wypadku morskiego<sup>13</sup>.

Warto też wspomnieć o międzynarodowej konwencji o liniach ładunkowych (LL), z której wynika, że każda administracja państwa-strony tej konwencji jest obowiązana przeprowadzić dochodzenie w sprawie każdego wypadku, jaki przydarzył się statkowi, za który jest odpowiedzialna, i który podlega postanowieniom LL, jeżeli uzna, że takie dochodzenie może pomóc w określeniu zmian w konwencji, jakie mogłyby być pożądane. Podobnie jak w SOLAS i MARPOL, również w konwencji LL znajduje się odniesienie do przekazywania informacji o dochodzeniach w sprawach wypadków.

## 2. Wspólna unijna metodologia badania wypadków morskich

Prawodawca unijny skorzystał z dorobku prawnomiędzynarodowego służącego prewencji wypadków morskich. Metodologia badania wypadków mor-

<sup>12</sup> Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – MARPOL73/78*), sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. oraz uzupełniona Protokołem przyjętym w Londynie 26 września 1997 r., wraz z Załącznikami I-VI (Dz. U. z 2016 r. poz. 761).

<sup>13</sup> Rez.A.987(24). Do stosowania tych wytycznych zostali zobowiązani członkowie PKBWM w regulaminie działania Komisji wydanym na podstawie art. 13 ustawy o PKBWM przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (Dz. Urz. MTBiGM z dnia 30 lipca 2013 r. poz. 42)

skich, wynikająca z prawa Unii Europejskiej opiera się na rozwiązaniach wypracowanych i przyjętych wcześniej przez Międzynarodową Organizację Morską.

Uprawnienie do wydawania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa przewidują „morskie przepisy unijne” zawarte w dyrektywie 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiającej podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego i zmieniającej dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz dyrektywę 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>14</sup>. Wynika z niej, że „państwa członkowskie UE oraz Wspólnota powinny należycie uwzględnić zalecenia dotyczące bezpieczeństwa sformułowane w wyniku dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa” (preambuła 25). W art. 3 pkt. 7 lit. a i b dyrektywy 2009/18/WE, zalecenia dotyczące bezpieczeństwa zdefiniowano jako „propozycje wystosowane, w tym również do celów rejestracji i kontroli, przez:

- organ dochodzeniowy państwa prowadzącego dochodzenie w sprawie bezpieczeństwa lub kierującego takim dochodzeniem, w oparciu o informacje uzyskane w tym dochodzeniu lub
- Komisję Europejską, na podstawie analizy danych zbiorczych oraz wyników przeprowadzonych dochodzeń w sprawie bezpieczeństwa”.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1286/2011 z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia wspólnej metodologii badań w sprawie wypadków i incydentów morskich opracowanej zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy 2009/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>15</sup> odnosi się również do zaleceń dotyczących bezpieczeństwa (Załącznik do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1286/2011: Wspólna metodologia badań w sprawie wypadków i incydentów morskich, Część B pkt 5 – Zalecenia w zakresie bezpieczeństwa). Stwierdza ono, że wszelkie zalecenia dotyczące bezpieczeństwa mają być oparte na analizie i kierowane do tych organizacji lub podmiotów indywidualnych, które są w stanie najskuteczniej podjąć działania naprawcze (B 5.1).

Załącznik do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1286/2011 w części B 5.4. określa „cechy”, którymi powinny charakteryzować się zalecenia, aby były akceptowane i wdrażane przez adresatów. Są to: niezbędność, potencjalna skuteczność, wykonalność, istotność, ukierunkowanie, właściwy sposób sformułowania (jasny, zwięzły i bezpośredni) oraz wyrażenie ich w taki sposób, żeby mogły stanowić podstawę do sporządzania planów działań naprawczych. Chodzi o to, żeby wskazać na niedociągnięcia w zakresie bezpieczeństwa, które należy usunąć.

Z załącznika do rozporządzenia Komisji (UE) nr 1286/2011 wynika, że zalecenia mogą opierać się na wnioskach z badań w sprawie bezpieczeństwa lub badań i analiz danych abstrakcyjnych. Zalecenia mogą być formułowane we współpracy i w porozumieniu z właściwymi zainteresowanymi stronami, ponieważ strony te często posiadają zdolność do określania i wdrożenia właściwych działań w zakresie bezpieczeństwa. Ostateczną decyzję co do treści i adresatów zale-

<sup>14</sup> Dz.Urz. UE z 28.05.2009, L 131, s. 114.

<sup>15</sup> Dz.Urz. UE z 10.12.2011 L328, s. 36.

ceń bezpieczeństwa podejmuje organ prowadzący badanie. Jeżeli dany czynnik sprawczy lub przyczynowy zostanie uznany za na tyle istotny, żeby wymagać natychmiastowej reakcji, podejmowane są działania naprawcze, takie jak np. wydanie tymczasowego zalecenia dotyczącego bezpieczeństwa.

### 3. Cel powołania Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich

Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich (PKBWM) została powołana na podstawie ustawy z dnia 31 sierpnia 2012 r. o Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich<sup>16</sup>. Ustawa ta reguluje organizację i działanie PKBWM, zasady i sposób badania wypadków i incydentów morskich oraz sporządzania raportów i wydawania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa morskiego<sup>17</sup>.

Ustawowo PKBWM jest organem niezależnym (art. 3 ust. 1 ustawy o PKBWM). W przypadku PKBWM ten rodzaj niezależności organu administracji ma charakter *sui generis* i znajduje legitymację w koncepcji utworzenia w Unii Europejskiej sieci organów zajmujących się dochodzeniem w sprawach wypadków morskich, składającej się z instytucji funkcjonujących w państwach członkowskich UE. Niezależność powinna być postrzegana jako immanentna cecha PKBWM zarówno odnośnie do prowadzenia samego badania wypadku, jak i formułowania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa.

Istota działania niezależnego organu, takiego jak PKBWM, polega na umożliwieniu mu funkcjonowania w środowisku pozbawionym jakichkolwiek oddziaływań zewnętrznych (np. pochodzących od podmiotów bezpośrednio lub pośrednio związanych z wypadkiem lub incydemem morskim) lub też jakichkolwiek interakcji mogących mieć wpływ na prowadzone przez niego postępowanie (badanie), jego wyniki lub proponowane przez ten organ zalecenia dotyczące bezpieczeństwa, z innymi organami administracji państwowej. Niezależność postępowania PKBWM ma znaczenie zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe. Niezależność PKBWM w znaczeniu podmiotowym<sup>18</sup> (w przypadku organu administracyjnego, jakim jest PKBWM, ma charakter funkcjonalny) odnosi się do postępowania (badania) prowadzonego przez Komisję, które musi cechować odrębność, brak zależności od władz krajowych (naczelných organów administracji rządowej), na których spoczywają obowiązki w zakresie bezpieczeństwa morskiego i w związku z tym są one odpowiedzialne za zdatność statków do żeglugi, system certyfikacji, inspekcji, warunków pracy i życia na statkach morskich, bezpieczeństwo nawigacyjne, utrzymanie i stan techniczny urządzeń, kontrolę ruchu morskiego, kontrolę służb portu i działanie portów morskich, oraz

<sup>16</sup> Dz. U. z 2012, poz. 1068, ze zm.

<sup>17</sup> C. Łuczywek, *Państwowa Komisja Badania Wypadków Morskich*, „Prawo Morskie” Gdańsk 2012, s. 297–305.

<sup>18</sup> Art. 8 ust. 1 dyrektywy 2009/18/WE.



od wszystkich podmiotów, których interesy mogłyby pozostawać w sprzeczności z zadaniami powierzonymi Komisji.

Niezależność PKBWM w znaczeniu przedmiotowym<sup>19</sup> odnosi się do równoległe prowadzonych postępowań, np. postępowania w sprawach karnych w celu przypisania winy lub innego postępowania, które jest prowadzone w celu ustalenia odpowiedzialności. Niezależność PKBWM polega także na tym, że jako organ badający wypadek lub incydent nie może ona zawiesić ani opóźnić prowadzonego przez siebie badania ze względu na inne prowadzone postępowania.

Dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa prowadzone zgodnie z dyrektywą są zakończone sprawozdaniem (raportem) dotyczącym wypadku<sup>20</sup> opublikowanym w formacie określonym przez właściwy organ dochodzeniowy (załącznik I do dyrektywy 2009/18/WE: Zawartość sprawozdania z dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa). Organy dochodzeniowe powinny dołożyć starań, aby udostępnić raport z badania, w tym wnioski i zalecenia, do wiadomości publicznej, a w szczególności do wiadomości podmiotów z sektora morskiego (co mogłoby wskazywać na charakter generalnie-abstrakcyjny tych zaleceń), w ciągu 12 miesięcy od dnia wypadku. Jeżeli przygotowanie raportu końcowego w tym terminie nie jest możliwe, to w ciągu 12 miesięcy od dnia wypadku publikuje się sprawozdanie (raport) tymczasowe.

Artykuł 15 dyrektywy 2009/18/WE nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek zapewnienia, aby zalecenia dotyczące bezpieczeństwa wydawane przez organy dochodzeniowe były należycie uwzględniane przez ich adresatów oraz aby działania realizowane w ich następstwie były poddane kontroli zgodnie z przepisami prawa unijnego i międzynarodowego. W określonych przypadkach zarówno organ dochodzeniowy, jak i Komisja Europejska mogą wydać zalecenia dotyczące bezpieczeństwa na podstawie analizy danych zbiorczych oraz na podstawie ogólnych wyników przeprowadzonych dochodzeń w sprawach bezpieczeństwa.

Budowa sprawozdania (raportu) została określona w załączniku I do dyrektywy 2009/18/WE. Raport może zawierać opracowane na podstawie analizy i wniosków z wypadku lub incydentu zalecenia dotyczące bezpieczeństwa odnoszące się do: prawodawstwa, konstrukcji statku, procedur, inspekcji, zarządzania, bezpieczeństwa i higieny pracy, szkolenia, prac naprawczych, konserwacji, pomocy z łądu w sytuacjach zagrożenia oraz działań ratowniczych. Zalecenia mają na celu zapobieżenie wypadkom morskim i skierowane są do podmiotów, które mogą wprowadzić je w życie, takich jak właściciele statków, armatorzy, uznane organizacje, organy administracji morskiej, służby kontroli ruchu statków, służby ratunkowe, międzynarodowe organizacje morskie i instytucje europejskie. W raporcie mogą być umieszczone tymczasowe zalecenia dotyczące bezpieczeństwa,

<sup>19</sup> Art. 4 ust. 1 dyrektywy 2009/18/WE.

<sup>20</sup> Art. 14 dyrektywy 2009/18/WE.

które mogą zostać wydane jeszcze w trakcie prowadzonego dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa.

#### 4. Charakter prawny zaleceń dotyczących bezpieczeństwa

W ustawie o PKBWM znajduje się norma kompetencyjna upoważniająca PKBWM do wydawania zaleceń dotyczących bezpieczeństwa (art. 43 ust. 1 ustawy o PKBWM). Za pomocą tych zaleceń mają być realizowane zadania prewencyjne określone zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie polskim, a znajdujące podstawy prawne w morskim prawie międzynarodowym. Zalecenia bezpieczeństwa, jako „wykonawczy instrument prawny” PKBWM dla celów zapewnienia bezpieczeństwa morskiego, charakteryzują pewne szczególne cechy.

Zalecenia bezpieczeństwa PKBWM nie są źródłem prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Nie stanowią podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 43 ust. 4 ustawy o PKBWM zalecenia stanowią propozycje działań skierowanych do podmiotów, które mogą przyczynić się do zapobiegania wypadkom lub incydentom morskim. Wśród tych podmiotów ustawa wymienia: armatorów statków, uznane organizacje, organy administracji morskiej, Straż Graniczną, Policję, służby ustawowo powołane do niesienia pomocy oraz inne podmioty uznane przez Komisję za właściwe (otwarty katalog podmiotów).

Nie można jednak kwalifikować zaleceń dotyczących bezpieczeństwa sformułowanych przez PKBWM jako „indywidualne rozstrzygnięcia władcze”. Zalecenia PKBWM zwykle nie stanowią odrębnych od raportu „jednostek regulacyjnych”. Są najczęściej integralną częścią raportów PKBWM. Może się też tak zdarzyć, że raport w ogóle nie będzie zawierał zaleceń bezpieczeństwa. Ma to miejsce zwykle w przypadku tzw. raportów uproszczonych.

W zasadzie zalecenia dotyczące bezpieczeństwa wykazują charakter „konkretnie-indywidualny”. Można to uzasadnić tym, że zalecenia te są kierowane do określonych podmiotów lub grupy różnych podmiotów. Katalog podmiotów, do których zalecenia mogą być kierowane, jest otwarty. Od strony podmiotowej, dobrą ilustracją do wykazania charakteru „konkretnie-indywidualnego” zaleceń bezpieczeństwa stanowią zalecenia, które PKBWM sformułowała w związku z wypadkiem jachtu *Down North*, który miał miejsce w 2015 r. na Zatoce Pomorskiej.

W Raporcie końcowym PKBWM WIM 15/15 jacht *Down North*<sup>21</sup> znajdują się zalecenia dotyczące bezpieczeństwa skierowane do największej (spośród wszystkich wydanych przez PKBWM raportów) liczby podmiotów:

- 1) armatora jachtu *Down North* (zalecenie dotyczy wyboru właściwego rejestru – państwa bandery oraz trybu eksploatacji jachtu);

<sup>21</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/raporty/Raport\\_koncowy\\_WIM\\_15\\_15\\_Down\\_North.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/raporty/Raport_koncowy_WIM_15_15_Down_North.pdf).



- 2) organizatora rejsu szkoleniowo-stażowego na jachcie *Down North* (zalecenie sprawdzenia posiadania przez jacht ważnych dokumentów);
- 3) ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (zalecenie wprowadzenia zmian do ustawy o bezpieczeństwie morskim, umożliwiających przeprowadzenie inspekcji portu na obcych jachtach morskich zawijających do portów polskich, których status ze względu na sposób eksploatacji nie jest znany lub budzi poważne wątpliwości czy jest to jacht komercyjny czy rekreacyjny);
- 4) Morskiego Ratowniczego Centrum Koordynacyjnego (4 zalecenia, które dotyczą: weryfikacji otrzymywanych zgłoszeń i sprawdzania rzeczywistej pozycji jednostki potrzebującej pomocy w oparciu o jej nazwę i sygnał AIS; wystąpienia do podmiotów zarządzających systemami wspomagającymi poszukiwanie i ratownictwo o wyposażenie ich w funkcje ułatwiające wyszukiwanie informacji o pozycji jednostki w okresie co najmniej 48 godzin wstecz; szkolenia użytkowników systemów wspomagających działania poszukiwania i ratowania w technikach korzystania z funkcji ułatwiających sprawdzenie danych i poprawności pozycji jednostki potrzebującej pomocy, oraz z informacji pochodzących z radarowych sensorów VTS systemu iMARE VTS Krajowego Systemu Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM); zapewnienia sprawnego zgłaszania problemów technicznych funkcjonowania systemów wspomagających akcje poszukiwania i ratownictwa);
- 5) dyrektorów urzędów morskich (zalecenie przeprowadzania przez funkcjonariuszy kapitanatów portu dokładnych kontroli dokumentów rejestrowych jachtów oraz dokumentów bezpieczeństwa, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub wątpliwości co do statusu jachtu – powiadomienia inspektora portu lub koordynatora PSC w Gdyni);
- 6) koordynatora inspekcji państwa portu (zalecenie przeprowadzenie inspekcji państwa portu w celu określenia statusu jachtu *Down North* zgodnie z wytycznymi memorandum paryskiego);
- 7) ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (zalecenie dotyczące włączenia do egzaminu na jachtowego sternika morskiego zagadnień dotyczących stateczności jachtów);
- 8) przedsiębiorstwa przeprowadzającego przeglądy urządzeń radiokomunikacyjnych (zalecenie stosowania się do zaleceń Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego IMO zawartych w okólniku MSC.1/Circ.1040/Rev.1, podczas przeprowadzania rocznych przeglądów radiopław awaryjnych EPIRB systemu COSPAS-SARSAT)<sup>22</sup>.

Natomiast pewne wątpliwości budzi kwestia uznania, że niektóre z zaleceń mogą mieć charakter „generalny-abstrakcyjny”. Taki przypadek mógłby mieć w pewnym zakresie miejsce wtedy, gdyby zalecenia PKBWM były np. skierowane do całego „sektora morskiego” (tak jak stanowi art. 14 ust. 2 dyrektywy

<sup>22</sup> Zob. <http://pkbwm.gov.pl/pl/zalecenia/zalecenia--2016.r>

2009/18/WE). W przypadku zaleceń wydanych przez PKBWM w raporcie końcowym po wypadku jachtu *Holly II*, tego rodzaju zalecenia, skierowane do stosowania odpowiednio przez kapitanów jachtów, członków załóg i osoby odbywające podróże na jachtach morskich, zostały sformułowane. Jednak kapitanowie jachtów są grupą wyraźnie określoną podmiotowo.

Z chwilą ogłoszenia raportu końcowego przez PKBWM, który zawiera zalecenia bezpieczeństwa, rozpoczyna się ustawowy okres oczekiwania na reakcję ze strony podmiotu lub podmiotów, do których skierowano zalecenia. Zgodnie z art. 44 ustawy o PKBWM podmioty, do których skierowane są zalecenia, mają obowiązek powiadomić przewodniczącego Komisji w terminie do 6 miesięcy od dnia doręczenia raportu końcowego o uwzględnieniu lub o przyczynach nieuwzględnienia zaleceń wydanych przez PKBWM.

Zalecenia PKBWM dotyczące bezpieczeństwa wskazują adresatom określony i preferowany sposób postępowania. Jest to w pewnym sensie „narzucenie konkretnym podmiotom konkretnych metod działania”. W pewnych przypadkach zalecenia PKBWM oddziałują na podmioty tworzące prawo (te, które przygotowują rozwiązania prawne). Można wobec tego przyjąć, że zalecenia bezpieczeństwa PKBWM wykazują pośrednio charakter regulacyjny.

Następną istotną kwestią jest wdrażanie zaleceń dotyczących bezpieczeństwa wydawanych przez PKBWM. Celem badania wypadków przez PKBWM i wydawanych przez nią zaleceń jest poprawa stanu bezpieczeństwa morskiego. PKBWM oczekuje, że zalecenia zostaną wprowadzone w życie (do praktyki morskiej) w określonym terminie, a konkretne podmioty dostosują się do standardów wskazanych w zaleceniach, które PKBWM sformułowała sama lub przy formowaniu których posiłkowała się normami, standardami i zalecanymi metodami postępowania uzgodnionymi w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej<sup>23</sup>. Przykładowo PKBWM odnosi się w swoich zaleceniach do okólników IMO w raporcie końcowym WIM 13/15 z wypadku statku *Corina*<sup>24</sup>.

Zalecenia dotyczące bezpieczeństwa wydawane przez PKBWM wykazują silny charakter prewencyjny. Co do zasady, struktura zaleceń nie przypomina struktury norm prawnych, nie jest nawet do nich zbliżona. Należy jednak zwrócić uwagę, że PKBWM formułuje od czasu do czasu zalecenia, w których proponuje konkretne brzmienie przepisów prawnych (tak np. w raporcie z wypadku statku *Achilles* z 2014 r.<sup>25</sup>, w którym Komisja zaproponowała zmiany w prawie miejscowym, lub w raporcie z wypadku jachtu *Down North* z 2015 r.<sup>26</sup>, w którym Komisja zaproponowała konkretne zmiany przepisów w ustawie o bezpieczeństwie morskim).

<sup>23</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy o PKBWM.

<sup>24</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/raport\\_koncowy\\_corina.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/raport_koncowy_corina.pdf).

<sup>25</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/raporty/Raport\\_koncowy\\_Achilles.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/raporty/Raport_koncowy_Achilles.pdf).

<sup>26</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/raporty/Raport\\_koncowy\\_WIM\\_15\\_15\\_Down\\_North.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/raporty/Raport_koncowy_WIM_15_15_Down_North.pdf).

Ustawa o PKBWM nie określa żadnych merytorycznych granic wydawania zaleceń bezpieczeństwa. Granicę samą w sobie stanowi „wypadek lub incydent morski”, tzn. zakres badania wypadku lub incydentu morskiego i określenie przez PKBWM okoliczności i przyczyn konkretnego zdarzenia. Ze względu na podmiotowo i przedmiotowo zróżnicowany charakter zaleceń dotyczących bezpieczeństwa nie ma potrzeby stosowania ujednoczonego wzorca zalecenia. Zalecenie nie mogą ustalać odpowiedzialności lub winy<sup>27</sup>. Norma ta jest spójna z przepisami dyrektywy 2009/18/WE, z której wynika, że „celem dochodzenia w sprawie bezpieczeństwa technicznego jest zapobieganie wypadkom i incydentom morskim, a zalecenia dotyczące bezpieczeństwa w żadnym przypadku nie służą ustaleniu odpowiedzialności ani przypisaniu winy” (preambuła 26), „zalecenia dotyczące bezpieczeństwa w żadnym przypadku nie przypisują winy lub odpowiedzialności za wypadek”<sup>28</sup>. Należy zaznaczyć, że nie przewidziano żadnej specjalnej procedury zaskarżenia zaleceń bezpieczeństwa wydanych przez PKBWM.

### **5. Zalecenia dotyczące bezpieczeństwa jako instrument prawny poprawy stanu bezpieczeństwa morskiego**

Jednym z najczęściej stosowanych sposobów poprawy stanu bezpieczeństwa morskiego jest ujednoczanie w skali międzynarodowej i stałe udoskonalenie norm i standardów prawnych, stosowanie odpowiednich procedur oraz skuteczna kontrola przestrzegania prawa, a także kierowanie się zaleceniami prewencyjnymi.

Zalecenia bezpieczeństwa PKBWM zawarte w Raporcie końcowym WIM 15/13 – jacht żaglowy *Holly II*<sup>29</sup> zaowocowały zmianą przepisów rozporządzenia w sprawie bezpiecznego uprawiania żeglugi przez jachty morskie<sup>30</sup>. W § 6 rozporządzenia zawarte zostały przepisy, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi, skierowane do kapitana jachtu, zgodnie z którymi jest on obowiązany do następujących działań: sprawdzenia stanu technicznego jachtu i jego wyposażenia, w tym środków ratunkowych i środków służących do wzywania pomocy; zaznajomienia członków załogi i pasażerów ze sposobami wzywania pomocy i podstawowymi procedurami alarmowymi w przypadku zagrożenia na jachcie, w tym m.in. w przypadku wypadnięcia człowieka za burtę, oraz przeszkolenia członków załogi i pasażerów w posługiwaniu się środkami ratunkowymi i środkami bezpieczeństwa, w które jacht jest wyposażony; zapewnienia noszenia indywidualnych urządzeń wypornościowych przez przebywające na jachcie osoby nieumiejące pływać; zapewnienia noszenia indywidualnych urządzeń wypornościowych lub pasów bezpieczeństwa: w porze nocnej – na jednostkach,

<sup>27</sup> Art. 43 ust. 3 ustawy o PKBWM.

<sup>28</sup> Art. 15 ust 3 dyrektywy 2009/18/WE.

<sup>29</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/Raport\\_koncowy\\_HollyII\\_15\\_13.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/Raport_koncowy_HollyII_15_13.pdf).

<sup>30</sup> Rozporządzeniem z dnia 21 lipca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie bezpiecznego uprawiania żeglugi przez jachty morskie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1118).

na których w ocenie kapitana jachtu występuje znaczne ryzyko wywrócenia się jachtu lub w trudnych warunkach atmosferycznych<sup>31</sup>. Wprowadzane zmiany do ustawy o bezpieczeństwie morskim<sup>32</sup> i do ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>33</sup> (uchwaloną przez Sejm w dniu 24 lutego 2017 r. i przesłaną do rozpatrzenia przez Senat ustawą o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz niektórych innych ustaw) obejmują również dwie zmiany, które są efektem zaleceń bezpieczeństwa wydanych przez PKBWM. Zmiany w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej wynikają z zaleceń bezpieczeństwa zawartych w Raporcie końcowym WIM 29/14 – jacht motorowy BGSPORT<sup>34</sup>. Pod ich wpływem art. 50a ust. 8 pkt. 2 ustawy, który dotyczy zadań dyrektorów urzędów morskich w zakresie nadzoru przeciwpożarowego, jest zmieniany przez nałożenie na podmiot zarządzający przystanią obowiązku „uzgadniania sposobów i warunków ochrony przeciwpożarowej całej przystani” z właściwym dyrektorem urzędu morskiego. Natomiast ustawa o bezpieczeństwie morskim jest zmieniana pod wpływem zaleceń bezpieczeństwa zawartych w Raporcie końcowym WIM 07/15 – Statek Transforza i holownik Kuguar<sup>35</sup>. Z brzmienia nowego art. 86b wynika zakaz prowadzenia statku morskiego, statku żeglugi śródlądowej, jachtu morskiego lub jachtu śródlądowego oraz wykonywania obowiązków w zakresie bezpieczeństwa statku, jego ochrony lub zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska morskiego, w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego.

W Raporcie końcowym WIM 48/14 – statek *Achilles*<sup>36</sup> zostały zawarte zalecenia bezpieczeństwa skierowane m.in. do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. Jedno z zaleceń dotyczy zmiany przepisów portowych w taki sposób, żeby wyraźnie określiły one miejsce zdawania pilotów ze statków o dużym zanurzeniu. PKBWM zaleciła, żeby miejsce to było nie bliżej niż 5 kabli na wschód od pary boi G1-G2. Co więcej, Komisja sformułowała propozycję brzmienia odpowiedniego paragrafu przepisów portowych. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, odpowiadając w ustawowym terminie na zalecenia PKBWM, stanowiące reakcję na wypadek dotyczący wejścia na mieliznę statku *Achilles* na redzie morskiego portu Gdynia, poinformował Komisję, że zostanie przeprowadzona przebudowa infrastruktury portowej akwenów wewnętrznych wraz z ich pogłębieniem oraz poszerzeniem (głównym celem przebudowy jest umożliwienie wprowadzania do portu większych niż obecnie statków morskich), która będzie obejmować przesunięcie pary boi G1-G2 na pozycję wskazaną przez PKBWM w zaleceniach.

<sup>31</sup> Por. z zaleceniami z wypadku *Holly II*, <http://pkbwm.gov.pl/pl/zalecenia/zalecenia—2014.r>.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 281.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 2145.

<sup>34</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/Raport\\_koncowy\\_BGSport\\_29\\_14\\_1.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/Raport_koncowy_BGSport_29_14_1.pdf).

<sup>35</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/Raport\\_tymczasowy\\_Transforza\\_Kuguar.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/Raport_tymczasowy_Transforza_Kuguar.pdf).

<sup>36</sup> Zob. [http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly\\_raporty/raporty/Raport\\_koncowy\\_Achilles.pdf](http://pkbwm.gov.pl/images/uchwaly_raporty/raporty/Raport_koncowy_Achilles.pdf).

## Wnioski

Dochodzenie w sprawie wypadków i incydentów morskich prowadzi do gromadzenia wiedzy na temat ich przyczyn i okoliczności. Wyniki badania i ich analiza powinny skutkować wprowadzaniem do praktyki odpowiednich środków zaradczych (np. zaleceń dotyczących bezpieczeństwa). Zalecenia wykazują pośrednio charakter „normatywno-regulacyjny”, co potwierdzają dokonywane na ich kanwie zmiany w przepisach prawnych zarówno rangi ustawowej, wykonawczych, jak i w przepisach prawa miejscowego.

Zalecenia PKBWM dotyczące bezpieczeństwa mogą pozytywnie wpływać na stan bezpieczeństwa morskiego pod warunkiem, że będą w praktyce wykonywane przez podmioty, do których są kierowane. Skuteczność zaleceń nie zależy jedynie od przełożenia ich na język przepisów prawnych. Ważne jest odpowiedzialne, a zarazem pragmatyczne podejście podmiotów kompetencyjnie legitymowanych do działania w zakresie spraw, co do których PKBWM formułuje swoje zalecenia.

**Dorota Pyć**

### INFLUENCE OF SAFETY RECOMMENDATIONS OF THE STATE MARINE ACCIDENT INVESTIGATION COMMISSION ON THE MARITIME SAFETY

The investigation and proper analysis of marine casualties and incidents can lead to a greater awareness of casualty causation and result in safety recommendations. A marine safety investigation means an investigation or inquiry into a marine casualty or marine incident conducted with the objective of preventing marine casualties and marine incidents in the future.

The Polish State Marine Accident Investigation Commission (SMAIC) was established in 2012 in accordance with the European Parliament and Council Directive 2009/18/EC. SMAIC is an agency of the Polish government that investigates maritime accidents and incidents. The analysis of the SMAIC safety recommendations leads to the conclusion that they indirectly serves as instruments of normative-regulatory nature.