

FOLIA JURIDICA

30

Mirak Górski

OCHRONA PRAWNA
ŚRODOWISKA NATURALNEGO
MORZA BAŁTYCKIEGO



WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO
ŁÓDŹ 1987

FOLIA IURIDICA

30

Marek Górski

OCHRONA PRAWNA
ŚRODOWISKA NATURALNEGO
MORZA BAŁTYCKIEGO

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO
1987

Miw. 142786

KOMITET REDAKCYJNY
WYDAWNICTW UNIwersytetu ŁÓDZKIEGO

*Andrzej Banasiak, Bohdan Baranowski, Zdzisław Kłapciński
Wacław Piotrowski (przewodniczący), Krystyna Urbanowicz*

REDAKCJA WYDAWNICTW
„FOLIA IURIDICA”

Witold Broniewicz, Stefan Lelental, Witold Brodziński

REDAKTOR ZESZYTU

Eugeniusz Smoktunowicz

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

REDAKTOR TECHNICZNY

Halina Połubińska

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ

Andrzej Frydel



A. 304.

Podr. P. 23271 / 30. 1987

WSTĘP

Uzyskiwanie żywności z oceanu różni się w sposób oczywisty od pozyskiwania środków egzystencji na kontynentach, oba służące temu działania mają jednak jedną cechę wspólną, o podstawowym znaczeniu dla ich celu. Cechą tą jest fakt, że przekroczenie pewnej granicy intensyfikacji takich działań daje skutki odwrotne niż zamierzone — efekty są mniejsze, a także występuje zachwianie równowagi naturalnej. Jeszcze do niedawna zasoby oceanów wydawały się niemal nieograniczone i nieskończenie obfite — wielkość połowu zależała jedynie od wysiłku i zręczności rybaków. Jednak gwałtowny rozwój rybołówstwa po II wojnie światowej, spowodowany coraz doskonalszym jego uzbrojeniem technicznym, już na początku lat siedemdziesiątych urealnił groźbę wyczerpania się żywych zasobów mórz i postawił problem zapobiegania temu zjawisku.

Wspomniana intensyfikacja połowów nie jest niestety jedynym źródłem zagrożenia życia biologicznego morza. Oceany bowiem, stanowiące istotne źródło żywności dla człowieka, służą od dawna również jako ostateczny zbiornik wszelkich odpadów. Do mórz dostaje się, w sposób celowy bądź przypadkowy, znaczna ilość różnorodnych substancji, często wysoce toksycznych — ropa naftowa, ścieki z fabryk chemicznych, bojowe substancje chemiczne, odpady radioaktywne, resztki metali, odpady organiczne pochodzenia ludzkiego i zwierzęcego, produkty spalania silników spalinowych, pestycydy i detergenty. Te i wiele innych groźnych substancji koncentruje się przede wszystkim na małych przestrzeniach mórz, będących podstawą niemal całego życia biologicznego w morzu — wzdłuż wybrzeży i w strefie szelfowej.

Długookresowe skutki biologiczne zanieczyszczania oceanu takimi odpadami nie zostały jeszcze w pełni poznane. Zarówno ilość, jak i różnorodność zanieczyszczeń rośnie szybciej niż zdolność gromadzenia

informacji o nich i o ich jednostkowym i łącznym oddziaływaniu na środowisko morskie. Również naturalna niestabilność wielu gatunków ryb powoduje trudności w uchwyceniu źródła degradacji zasobów — nadmierne połowy, zanieczyszczenie czy naturalne zmiany środowiska. Jest jednak pewne, że zanieczyszczenie ma charakter globalny i stanowi istotne zagrożenie dla biosfery mórz.

Sytuacja Morza Bałtyckiego nie odbiega pod tym względem od normy, a nawet jest w niektórych przypadkach gorsza. Stan zagrożenia przedstawiono dokładniej w rozdziale I.

Istnienie wspomnianych wyżej zagrożeń środowiska naturalnego mórz i oceanów w chwili obecnej nie budzi już wątpliwości. Uświadomienie sobie tego faktu spowodowało dążność do przeciwdziałania mu, przez podejmowanie wielu bardzo różnorodnych działań. Poczesne miejsce wśród nich zajmują posunięcia prawne i organizacyjne, stwarzające normy dla dalszych szczegółowych rozwiązań.

Działania prawne są obecnie dość poważnie zróżnicowane, obejmują w zasadzie wszystkie gałęzie prawa. Podejmowane są zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Regułą jest wypracowywanie pewnych modelowych rozwiązań w drodze wielostronnych umów międzynarodowych, których sygnatariusze zobowiązują się do wprowadzenia i przestrzegania przyjętych wymogów także w swoim prawie wewnętrznym. Umowy takie dotyczą obu źródeł zagrożeń — zapobiegają „przełowieniu”, inne zaś zanieczyszczeniom mórz i oceanów.

Od połowy lat siedemdziesiątych taki prawnomiędzynarodowy system zapobiegania degradacji środowiska naturalnego morza istnieje i na Bałtyku. System oceniany jako kompleksowy, tworzą dwie konwencje — o ochronie żywych zasobów morza i zapobieganiu zanieczyszczenia środowiska morskiego. Konwencje te tworzą ogólne ramy działań ochronnych, mające być wypełniane przez powołane specjalne organy międzynarodowe i praktykę państw-sygnatariuszy układów.

Stwierdzając istnienie takiego systemu międzynarodowej ochrony środowiska naturalnego Bałtyku, napotyka się od razu problem współistnienia tego systemu z rozwiązaniami takich problemów w poszczególnych państwach nadbałtyckich. Wyraźnie trzeba jednak podkreślić, że zgodnie z wymogami prawa międzynarodowego współistnienie to ma polegać przede wszystkim na realizowaniu w prawie wewnętrznym przyjętych norm prawnomiędzynarodowych.

Stwierdzenia te dotyczą oczywiście również i prawa polskiego, powodując powstanie następujących pytań:

1. Czy polskie prawo wewnętrzne zawiera obecnie normy realizujące wymogi prawa międzynarodowego (w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego morza)?

2. Jeżeli tak, to:

— czy system ochrony wprowadzony tymi normami jest zupełny?

— czy obecny sposób rozwiązania tego problemu można uznać za właściwy i jedynie możliwy?

Próbie odpowiedzi na powyższe pytania poświęcona jest właśnie niniejsza praca. Zwrócono w niej uwagę głównie na przepisy prawa administracyjnego, uznając tę gałąź prawa za podstawową w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego człowieka. Oczywiście musiałem zająć się w pracy również przedstawieniem rozwiązań międzynarodowych w omawianej dziedzinie, chociażby w skrótowny sposób.

Opracowanie niniejsze jest skróconą i uaktualnioną wersją rozprawy doktorskiej obronionej w czerwcu 1981 r. przed Radą Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Mimo upływu czasu, poruszone zagadnienia niestety nie tylko nie straciły, ale wręcz zyskały na wadze i aktualności, wskutek postępującej degradacji środowiska naturalnego Bałtyku. Korzystając z okazji chciałbym podziękować za rady i istotne wskazówki udzielane w trakcie pisania pracy przez promotora — prof. dr. habil. Eugeniusza Smoktunowicza, a także za przychylne przyjęcie jej przez recenzentów — prof. dr. habil. Janusza Borkowskiego z Uniwersytetu Łódzkiego oraz doc. dr. habil. Ryszarda Paczuskiego z Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, których sugestii co do uzupełnienia treści w obecnym opracowaniu, ze względu na jego ograniczenie objętościowe, niestety nie mogłem w pełni uwzględnić.

W opracowaniu uwzględniłem stan prawny na koniec 1984 r.

Rozdział 1

ŚRODOWISKO NATURALNE MORZA BAŁTYCKIEGO I JEGO ZAGROŻENIE

1.1. CECHY ŚRODOWISKA NATURALNEGO BAŁTYKU A PODATNOŚĆ TEGO OBSZARU MORSKIEGO NA DEGRADACJĘ¹

Morze Bałtyckie stanowi właściwie zatokę północnego Atlantyku, wdzierającą się głęboko w kontynent północnoeuropejski. Zaliczane jest do mórz małych, bowiem jego powierzchnia wynosi 385 tys. km². Cały Bałtyk otoczony jest kontynentem. Naturalne połączenie z Oceanem Atlantyckim stanowią jedynie cieśniny duńskie: Sund, o szerokości około 4000 m, oddzielający południową część Półwyspu Skandynawskiego od Zelandii, Wielki Bełt między Zelandią a Fionią o szerokości około 11 tys. m i Mały Bełt, o szerokości zaledwie 600 m, między Fionią i Półwyspem Jutlandzkim.

Bałtyk jest nie tylko morzem małym, ale i płytkim, gdyż średnia głębokość jego wód wynosi 86 m, a maksymalna 459 (głębia Landsort między Gotlandią a Sztokholmem), podczas gdy Morze Śródziemne ma średnią głębokość 1536 m i maksymalną 5121 m. Najmniejsze głębokości występują przy wybrzeżach i w cieśninach, gdzie dno ma łagodny spadek. Ponadto w różnych częściach Bałtyku znajdują się liczne ławice z niewielkimi głębokościami. Zasolenie Bałtyku jest również niewielkie, gdyż dopływ gęstej wody oceanicznej ograniczają płytkie i wąskie cieśniny duńskie, natomiast z około 250 rzek wpływa do niego rocznie około 467 km³ wody słodkiej. Średnie zasolenie wynosi więc 7,8‰, podczas gdy średnia zasolenia Morza Śródziemnego 38‰, a Morza Północnego 32‰. Najmniejsze zasolenie występuje w zatokach wschodniego i północnego Bałtyku.

W zasadzie Bałtyk nie ma pływów, nie występują też silniejsze prądy. Dążność wód Bałtyku do wyrównania wody z przyległym Morzem Północnym stwarza w cieśninach duńskich prąd górny, powodujący odpływ wód powierzchniowych do oceanu. Pośrednio tworzy się też

¹ Warunki naturalne Bałtyku — cyt. za: K. Łomniewski, *Morze Bałtyckie*, Warszawa 1975, s. 5—31, 105—138, 156—215.

wymienny prąd okoloenny, o kierunku przeciwnym prądowi górnemu. Na pozostałym obszarze Bałtyku występują słabe prądy powierzchniowe, uzależnione głównie od wiatrów.

Wody Bałtyku podlegają stosunkowo szybkiej wymianie, praktycznie w okresie 20—30 lat². Mimo tego jednak, począwszy od 1963 r.; zaczął występować przez szereg lat w głębiach Bałtyku brak tlenu i coraz bardziej zaczęły się powiększać obszary zaniku makrofauny dennej, stwierdzono w końcu zupełnie pustynie i nawet pojawił się siarkowódór. Obszary te to Basen Gotlandzki, wlot do Zatoki Fińskiej, Basen Bornholmski, Głębia Gdańska (przez krótki okres także Rynna Słupska). Proces ten jest pogłębiany samoczynnym użyźnianiem (eutrofizacją) wód Bałtyku nadmiarem substancji biogenych (fosforanów, azotanów, azotynów), jak i zanieczyszczaniem wód przez człowieka.

Całość życia biologicznego Bałtyku jest charakterystyczna dla wód szelfowych³. Fauna Bałtyku, podobnie jak i flora, nie jest bogata w gatunki. Niskie zasolenie wód Bałtyku jest selekcyonerem w stosunku do fauny Morza Północnego i wód oceanicznych, które dzięki łączności naszego morza z tymi obszarami, pełnosłonymi i bogatymi w życie, mogłyby się znaleźć w Bałtyku na skutek wymiany wód między tymi akwenami. Drugim zasadniczym czynnikiem kształtującym obecny stan biocenozy bałtyckiej był rozwój geologiczny — Bałtyk w okresie polodowcowym miał kilka różnych faz, na przemian słodko i słonowodnych, o zróżnicowanej w ten sposób faunie. W poszczególnych fazach Bałtyk miał też (bądź nie miał — na przemian) połączenia z oceanem światowym.

W Bałtyku żyje niewiele gatunków ryb użytkowych. Do najważniejszych, w kolejności znaczenia w połowach, należą: śledź, szprot, dorsz, płastugi (stornia, gładzica, zimnica), skarp, belona, a także trzy gatunki wędrownie — węgorz, łosoś i troć. W południowej części Bałtyku występuje tylko 26 gatunków ryb morskich i wędrownych, natomiast w Morzu Północnym 120 gatunków. Liczba ta w Bałtyku maleje jeszcze bardziej ku północy, przybywa gatunków słodkowodnych, których spotyka się sporo we wszystkich rejonach ujść rzecznych oraz wzdłuż wybrzeży. Bazę połowową Bałtyku uzupełniają w ten sposób gatunki słodkowodne: certa, sandacz, leszcz, płotka, okoń, szczupak, sieja, wpływające na tarła do Zatoki Puckiej.

Rybactwo jest jednym z najstarszych sposobów zdobywania pożywienia przez człowieka. Nad Bałtykiem istnieje z pewnością od momen-

² Por. Z. Mikulski, *Współpraca krajów bałtyckich w zakresie opracowania bilansu wodnego*, „Przegląd Zachodniopomorski” 1972, t. 16, z. 4.

³ Por. K. Demel, *Życie morza*, Gdańsk 1974, s. 359—390.

tu przybycia ludzi nad jego wody⁴. Na obszarze dzisiejszej Polski w średniowieczu i wiekach późniejszych rybołówstwo było już na tyle rozwinięte, że pojawiła się konieczność ochrony bazy połowowej. Przykładem jest wydany w 1243 r. zakaz połowu ryb niewodami, uznanymi za narzędzia niszczące narybek i młode ryby, czy też zarządzenie Stefana Batorego z 1577 r. zakazujące używania do połowów na Zalewie Wiślanym tzw. kajlka, sieci powodującej niszczenie ikry rybnej.

W okresie międzywojennym mimo łowienia kutrami połowy na Bałtyku były stosunkowo niewielkie. W początkach lat dwudziestych nie osiągały nawet 100 tys. ton, w Polsce do 1930 r. oscylowały w granicach 2—3 tys. ton. Dopiero po 1931 r., kiedy wprowadzono nowe kutry, połowy zwiększyły się do 18,1 tys. ton w 1936 r., z czego aż 15 tys. ton przypadało na szprot. Zanik ławic tej ryby spowodował jednak już w następnych latach gwałtowny spadek ilości odławianych ryb. W końcu lat trzydziestych i w czasie II wojny światowej globalna wysokość połowów na Bałtyku przekroczyła 150 tys. ton, co spowodowane było głównie przerzuceniem przez Niemcy całej flotyli rybackiej z Morza Północnego i nastawieniem jej na połowy dorsza, którego łowiono do 70 tys. ton rocznie (ponad 10 razy więcej niż na początku lat trzydziestych).

W okresie powojennym⁵ wysokość ogólnobałtyckich połowów wzrosła ponad czterokrotnie — do 800 tys. ton. Ponad 50% w połowach stanowi śledź, na drugie miejsce ostatnio wysunął się szprot. W ten sposób łączny odłów ryb pelagicznych wynosi około 70% globalnych połowów, 20% stanowi dorsz, 10% przypada na płastugi oraz inne ryby wędrownie i słodkowodne.

Połowy polskie niezupełnie przypominają połowy ogólnobałtyckie. W naszych połowach aż do ostatnich lat przeważał dorsz. Dopiero ostatnio ilości poławianych ryb w trzech podstawowych gatunkach (dorsz, śledź, szprot) są mniej więcej równe. Globalne połowy polskie (wraz z zalewami) osiągnęły w połowie lat siedemdziesiątych wysokość 158 tys. ton, czyli przekroczyły poziom połowów ogólnobałtyckich z 1945 r.

Tak znaczne zwiększenie ilości odławianych ryb w Bałtyku spowodowane zostało nie tylko unowocześnieniem i zintensyfikowaniem technik połowowych, ale przede wszystkim korzystnym układem szeregu warunków wpływających na produktywność biologiczną morza. Szczególne znaczenie miały tu kilkakrotne silne wlewy wód oceanicznych

⁴ Rozwój historyczny rybołówstwa w Polsce — por. A. Ropelewski, *1000 lat naszego rybołówstwa*, Gdynia 1963.

⁵ Por. S. Mackiewicz, *Rybołówstwo światowe w statystykach FAO*, „Gospodarka Rybacka” 1975, nr 7.

w latach pięćdziesiątych, wydobywające nagromadzone w warstwie przydennej sole biogenne do warstw produkcyjnych morza. Równocześnie zwiększone zasolenie powoduje zwiększoną gęstość wody pozwalającą na zwiększenie ilości ryb przydennych (dorsza i płastugi)⁶. Wprowadzenie z obszarów przydennych wód starych, zawierających dużo substancji biogenicznych, powoduje natychmiastowe uruchomienie cyklu produkcyjnego. Ta korzystna sytuacja została jednak w ostatnim czasie wskutek nadmiernej intensyfikacji połowów i postępującego zanieczyszczania wód morskich, szczególnie niekorzystnie oddziałującego na warstwy przydenne, zmieniona.

Odrębność cech środowiskowych Bałtyku i swoista struktura kierunkowa i towarowa sprawiły, że żegluga bałtycka pracuje w szczególnych warunkach. Specyfika oceanograficzna i ładunkowa regionu pociąga za sobą szereg szczególnych wymagań pod względem bezpieczeństwa nawigacji, wymogów ładunkowych i możliwości technicznych floty⁷. Szczególnie skomplikowane warunki nawigacyjne panują na wybrzeżach fińskich i szwedzkich, usianych dziesiątkami tysięcy drobnych wysepek szkieletowych. Niezbyt wielka słoność wód Bałtyku zmusza do dokładnego przestrzegania przepisów o wolnej burcie. Statek przypluwający z Morza Północnego musi np. posiadać rezerwę na zanurzenie w wodzie niemal słodkiej, w której statek zanurza się głębiej. Słabo na Bałtyku są rozpoznane tory wodne, niezbyt dokładne mapy i oznakowanie torów, duża zmienność głębokości dna w niektórych rejonach przybrzeżnych.

Z tych względów liczba wypadków na Bałtyku jest stosunkowo duża. Analizy wykazują, że 56% przypada na wejścia na mieliznę, brzeg, skały, głazy itp. Wejścia na mieliznę przeważają na podejściach do portów, w głównej mierze dotyczą statków małych. Znaczna większość wypadków zdarza się w grudniu i styczniu, gdy pogarszają się ogólne warunki meteorologiczne (mgła, śnieżyce, kra lodowa). W okresie tym występuje też zalodzenie, pociągające za sobą szereg konsekwencji natury ekonomicznej i organizacyjnej.

Bałtycki rynek przewozów ma trzy cechy charakterystyczne:

— znaczne zwiększenie ilości przewozów (z ok. 80 mln ton w 1950 r. do 260 mln ton w 1970 r.), szczególnie widoczne w państwach przekształcających strukturę gospodarczą z surowcowo-rolniczej na przemysłową (NRD, Polska, Finlandia);

⁶ Por. W. Mańkowski, *Z zagadnień ochrony żywych zasobów mórz i oceanów*, „Chrońmy Przyrodę” 1972, nr 4.

⁷ Por. S. Ładyka, T. Łodykowski, *Współczesna żegluga morska*, Gdynia 1966, s. 53 i n.

— swoista struktura kierunkowa obrotów: w przeważającej ilości ładunki w przywozie, szczególnie surowce energetyczne (z wyjątkiem Polski pod względem węgla i ZSRR pod względem ropy naftowej) oraz zboże;

— rosnąca rola ładunków tranzytowych spoza właściwego zaplecza gospodarczego.

Szczególną rolę odgrywa na Bałtyku żegluga promowa, do rozwoju której morze jest szczególnie predystynowane ze względu na niewielkie odległości, silnie rozczłonkowane wybrzeże, dużą ilość małych i płytkich portów. Znaczny wpływ na rozwój tej żeglugi miał dynamiczny wzrost ruchu turystycznego w okresie powojennym. Szczególny udział w tym mają państwa skandynawskie, o wysokiej stopie życiowej i rozwiniętej motoryzacji. Kolejnym czynnikiem przyspieszającym rozwój połączeń promowych jest też wzrost przewozów tranzytowych systemem kontenerowym. Wszystkie te czynniki spowodowały wprowadzenie na Bałtyk dużej ilości połączeń promowych, obsługiwanych przez statki będące potencjalnie bardzo dużym zagrożeniem dla czystości morza⁸.

Porty bałtyckie z reguły zakładane były w zatokach, fiordach, przy ujściach rzek. Spowodowane to było chęcią zapewnienia dobrego schronienia dla statków przy uniknięciu poważnych nakładów na konstrukcje hydrotechniczne (falochrony, baseny, sztuczne nabrzeża). Wszystko to spowodowało, że w większości porty są nieco oddalone od otwartego morza i mają niewielkie głębokości cumowisk, uniemożliwiające wpływanie większych statków. Niedogodność ta spowodowała powstanie na początku XX w. tzw. awanportów, przesuwających podstawowe urządzenia portowe ku morzu. Były one ściśle związane organizacyjnie i funkcjonalnie z dawnym portem, następnie przekształciły się w zespół portowy lub wyodrębniły zupełnie (Lubeka — Travemünde, Rostock — Warnemünde, Szczecin — Świnoujście). W drugiej połowie XX w. proces ten przybrał na sile jeszcze w innej formie — rozpoczęto budowę całkowicie nowych rejonów przeładunkowych na otwartym wybrzeżu, pozwalających na uniknięcie ograniczeń batymetrycznych (głębokościowych) w przyjmowaniu statków (Oberseehaven w Rostocku, Port Północny w Gdańsku).

Wskazane wyżej przyczyny powodują, że porty bałtyckie nie mają światowego znaczenia, a ich obroty kształtują się znacznie poniżej tych, jakie osiągają porty zachodniej Europy. Jednocześnie ilość przyjmowanych statków w stosunku do ilości przeładowanych towarów jest

⁸ J. Drzemczewski, *Żegluga promowa na Bałtyku*, „Technika i Gospodarka Morska” 1972, nr 2.

bardzo duża, co ma niewątpliwy wpływ na stopień zanieczyszczenia obszarów portowych. Porty bałtyckie w większości mają też dość skromne portowe tereny lądowe, utrudniające pomieszczenie urządzeń niezbędnych dla funkcjonowania nowoczesnego portu (w tym i wszelkiego typu instalacji i urządzeń zapobiegających zanieczyszczeniu wód portowych).

Dostęp do Bałtyku ma siedem państw — Finlandia, Szwecja, Dania, RFN, NRD, Polska i ZSRR. Obszar tych państw w całości lub części stanowi zaplecze lądowe morza. Finlandia, NRD i Polska mają kontakt wyłącznie z tzw. Bałtykiem właściwym, pozostałe natomiast państwa graniczą częściowo z innymi akwenami. Zaplecze lądowe Bałtyku, składające się z całych państw lub ich części, obejmuje obszar 1,7 mln km². Zamieszkuje ten obszar około 90 mln ludzi, z czego ponad 1/4 żyje w nadmorskich skupiskach osiedleńczych. Cechą szczególną stosunków ludnościowych nad Bałtykiem jest duża nierównomierność w przestrzennym rozmieszczeniu osadnictwa. Pod względem gęstości zaludnienia można wyróżnić trzy rejony — zachodni i południowy (RFN, NRD, Dania, Polska) — gęstość zaludnienia przekracza 100 osób/km², ZSRR — na obszarach nadbałtyckich 50 osób/km²; rejon północny (Szwecja, Finlandia) — gęstość zaludnienia nie przekracza 20 osób/km². Rozmieszczenie ludności jest tu spowodowane przede wszystkim warunkami klimatycznymi i jakością gleb.

Nierównomierność występowania surowców, szczególne warunki klimatyczne, specyfika stosunków glebowych, różna droga rozwoju historycznego powoduje, że rozwój ekonomiczny w układzie wewnątrzregionalnym we wszystkich krajach nadbałtyckich cechuje się dużym zróżnicowaniem. W krajach skandynawskich najwyższy stopień zagospodarowania reprezentują obszary nadmorskie, co głównie było uwarunkowane klimatem. W krajach leżących natomiast na południowym wybrzeżu Bałtyku aktywniejsze centra gospodarcze są w większości odsunięte od brzegu. Analizując stopień zróżnicowania terytorialnego potencjału przemysłowego można jednak stwierdzić, że morze spełnia rolę istotnego czynnika lokalizacji i aktywizacji działalności ekonomicznej. Przybiera na sile proces koncentracji osadnictwa nad morzem, wzrasta rola lokalizacyjna transportu morskiego. Wokół portu morskiego rozwija się z reguły ośrodek centralny podporządkowujący sobie miasta satelitarne, suburbia itp. Spełniają one rolę komplementarnych ośrodków kooperacyjnych i specjalizacyjnych⁹. Zwrócić też

⁹ Por. J. Zalewski, *Formowanie się kompleksów nadmorskich na obszarze Europy Bałtyckiej*, „Technika i Gospodarka Morska” 1974, nr 3.

trzeba uwagę na rozwinięty na wybrzeżach przemysł stoczniowy, dający blisko 20% produkcji światowej.

1.2. DEGRADACJA ŚRODOWISKA NATURALNEGO MORZA

Morza były zawsze zaśmiecanie i zanieczyszczane przez ludzi mieszkających nad nimi i korzystających z nich, przez długie tysiąclecia była to jednak działalność na niewielką skalę. Dopiero wiek XIX przyniósł wraz z rewolucją technologiczną nagły wzrost jakościowy i ilościowy zanieczyszczenia mórz, a następnie nawet oceanów. Powstała konieczność rozwinięcia szerokiej współpracy międzynarodowej dla badania źródeł zanieczyszczeń oraz ich ograniczenia i eliminowania.

Źródła zanieczyszczeń są bardzo różnorodne. Dla właściwego prowadzenia walki z nimi konieczne było ich zbadanie i sklasyfikowanie. W chwili obecnej przyjęta jest dość powszechnie klasyfikacja zanieczyszczeń środowiska morskiego opracowana przez ekspertów ONZ. Wyróżnia ona następujące rodzaje zanieczyszczeń:

1. Zanieczyszczenia pochodzące z lądu:
 - a) odprowadzane kolektorami, bądź bezpośrednio zanieczyszczenia „produkcyjne”,
 - zanieczyszczenia komunalne,
 - odpady przetwórstwa spożywczego,
 - odpady przemysłowe;
 - b) pochodzenia rolniczego,
 - pestycydy,
 - nawozy mineralne;
 - c) inne (m. in. odpadki wojskowe, zanieczyszczenia termiczne).
2. Zanieczyszczenia pochodzące z morza:
 - a) zaśmiecanie przez statki i barki,
 - zanieczyszczenia komunalne (bytowe),
 - odpadki spożywcze,
 - odpadki przemysłowe,
 - materiały bagrowane;
 - b) rozmyślne zanieczyszczenia przez statki,
 - ładunki stałe,
 - ładunki płynne (m. in. materiały ropopochodne);
 - c) przypadkowe zanieczyszczenia przez statki;
 - d) zanieczyszczenia wskutek działalności innych urządzeń znajdujących się na morzu (np. eksploatacja zasobów naturalnych dna morskiego).
3. Zanieczyszczenia wprowadzone powietrzem:

- a) produkty spalinowe,
- b) pestycydy,
- c) inne substancje.

Zanieczyszczenia są klasyfikowane również w zależności od stopnia ich szkodliwości. Bierze się wówczas pod uwagę następujące elementy:

- szkodliwość dla żywych zasobów morza,
- zagrożenie dla zdrowia ludzkiego,
- przeszkody w żegludze i rybołówstwie,
- zmniejszenie rekreacyjnych walorów morza.

Analizując stopień szkodliwości poszczególnych rodzajów zanieczyszczeń, z tych punktów widzenia można je klasyfikować w odpowiednie grupy, co jest przydatne dla opracowania czasowego programu zwalczania zanieczyszczeń (pod względem pilności zagadnienia). Umieszczenia źródła zanieczyszczeń w klasyfikacji jest też konieczne ze względu na różny sposób (nie tylko techniczny, ale przede wszystkim polityczny i prawny) zwalczania danego rodzaju zanieczyszczeń¹⁰.

Morze Bałtyckie otrzymuje pośrednio przez rzeki i kanały, ścieki komunalne, które zawierają wszelkiego rodzaju zanieczyszczenia, niejednokrotnie z udziałem różnych substancji toksycznych i ich związków (fluoru, arsenu itp.), a także związków metali ciężkich — rtęci, ołowiu i innych, detergenty ze środków piorących itp. W obrębie tych ścieków bywa wiele związków organicznych, a także soli azotowych i fosforowych (tzw. soli biogenicznych), które wpływają na wzrost żyzności morza¹¹.

Biorąc pod uwagę wskaźnik BZT-5 w ściekach i odpadach, określono procentowy udział poszczególnych państw w zanieczyszczeniu Bałtyku¹². Kształtuje się on następująco: Szwecja 39,170%, Finlandia 24,520%, ZSRR — 20,970%, Dania — 8,410%, Polska — 3,850%, NRD — 2,260%, RFN — 0,780%. Badania wykazały, że zanieczyszczenia komunalne mają największe znaczenie w cieśninach duńskich, południowych wybrzeżach Bałtyku (szczególnie polskich), Zatoce Fińskiej oraz w rejonach dużych aglomeracji, najmniejsze są natomiast w Zatoce Botnickiej. Zanieczyszczenia przemysłowe najwyraźniejsze są na wybrzeżach fińskich i szwedzkich (powodowane w 70% przemysłem celulozowo-papierniczym), radzieckich (przemysł drzewny, spożywczy oraz okręto-

¹⁰ A. Wojtasiak, *Zanieczyszczenie mórz i oceanów*, „Wszechświat” 1976, z. 4.

¹¹ A. Majewski, *Badania stanu zanieczyszczenia Morza Bałtyckiego*, „Gazeta Obserwacyjna PIHM” 1972, nr 6.

¹² Dane na podst. *Proceedings on the 21th Pugwash Conference on Science and World*, Romania 1971.

wy) i duńskich (przemysł spożywczy, chemiczny, farmaceutyczny i drzewny).

W niektórych rejonach Bałtyku, zwłaszcza w rejonach dużych miast, zanotowano występowanie metali ciężkich, spośród których najgroźniejsza jest rtęć (zwłaszcza metylek rtęci). Badania¹³ u wybrzeży szwedzkich wykazały 1 mg rtęci na 1 kg masy ryb, przy czym większe ich ilości były u śledzi niż u dorszy. Zjawisko to świadczy o postępującym zanieczyszczaniu wód morskich — śledź trzyma się strefy przybrzeżnej, dorsz natomiast strefy otwartej, gdzie ścieki komunalne są bardziej rozcieńczone. W organizmach bałtyckich stwierdzono ponadto obecność innych metali ciężkich i innych substancji toksycznych (m. in. bardzo groźnego arsenu), w ilościach jednak na razie nie zagrażających większym populacjom ryb czy innych organizmów.

Z lądu przedostają się również do morza ścieki i wody zawierające nawozy sztuczne oraz środki owadobójcze stosowane w rolnictwie do zwalczania chwastów i szkodników roślin — m. in. DDT, związki PCB itp. Związki te rozkładają się bardzo powoli, szczególnie w zimnej wodzie Bałtyku. Najgroźniejszą ich właściwością jest zdolność do bioakumulacji — nie rozkładają się w organizmach, lecz przedostają poprzez cały łańcuch pokarmowy, począwszy od roślin planktonowych, przy czym w każdym następnym organizmie ich ilość wzrasta. W organizmie pestycydy skupiają się dodatkowo tylko w niektórych miejscach, tworząc w skrajnych wypadkach dawki śmiertelne nawet dla ludzi. Badania wykazały, że zanieczyszczenie DDT i pochodnymi jest w Bałtyku największe na świecie¹⁴.

Następnym skutkiem oddziaływania zanieczyszczeń na środowisko naturalne morza jest doprowadzenie do jego eutrofizacji (przeżyźnienia). Jak wspomniano wyżej, ścieki komunalne zawierają częściowo tzw. solé biogenne, podobnie wody deszczowe zawierające nawozy sztuczne splukiwane z pól. Związki te zakłócają autonomiczną gospodarkę biologiczną morza, powodując wzrost ilości głównie roślinności planktonowej. Powoduje to zachwianie łańcucha pokarmowego — nadprodukcję niektórych ogniw. W ten sposób zwiększa się nadmiernie ilość martwych substancji organicznych w strefie przydennej. Organizmy tej strefy nie nadążają z rozkładem dodatkowych substancji, przy niedostatku tlenu stwarza to korzystne warunki dla rozprzestrzenienia się siarkowodoru, który powstaje w sposób naturalny wskutek fermentacji.

¹³ M. Staniak, *Ochrona środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem olejami lub substancjami szkodliwymi innymi niż oleje*, „Biodownictwo Okrętowe” 1974, nr 2.

¹⁴ J. Zatorska, *Stan zanieczyszczenia Bałtyku*, „Technika i Gospodarka Morska” 1973, nr 5, s. 319—320.

tacji siarkowej. Przy zwiększonym dopływie martwych substancji organicznych wzrasta również ilość siarkowodoru. Zniszczyć siarkowodor może jedynie tlen, który w niewielkich zbiornikach wodnych dostaje się do warstw dennych dzięki pionowej cyrkulacji wody wywoływanej zmianą jej gęstości wskutek podgrzania w okresie letnim. W Bałtyku natomiast cyrkulacja pionowa w zasadzie nie występuje, dotarcie wody powierzchniowej, bogatej w tlen, do warstwy dennych jest możliwe tylko w wyniku silnego wylewu słonych wód oceanicznych. Wlewy te są jednak rzadkie i w niewielkim stopniu docierają do głębi środkowego Bałtyku. Czynniki te powodują w ostatnich latach coraz wyraźniejsze występowanie obszarów, gdzie siarkowodor zniszczył życie dna (zarówno fito- jak i zoobentos) i mamy tam do czynienia z pustyniami biologicznymi. Pustynie takie występują obecnie w Zatoce Fińskiej, u wybrzeży Szwecji w rejonach Sztokholm—Norköping i Malmö — Bornholm oraz powyżej Zatoki Gdańskiej¹⁵.

Zjawisko eutrofizacji obok tworzenia sprzyjających warunków do powstawania wspomnianych pustyni biologicznych ma jeszcze jedną cechę charakterystyczną — stopniowe nasilanie się, dzięki powstawaniu w procesie mineralizacji dużej ilości soli biogenicznych. W pierwszym okresie powoduje ono wyraźny wzrost produktywności morza, jednak w dalszym przedziale czasu możliwy jest gwałtowny spadek wydajności pozyskiwania żywności. Na spadek ten stymulująco może wpłynąć też zachwianie równowagi biologicznej wskutek nadmiernej eksploatacji jakiegoś gatunku ryb czy też „przełowienia” całego basenu morskiego, a więc ograniczenia możliwości działania jednego z ogniw łańcucha biologicznego morza.

Na wzrost eutrofizacji wpływają też ścieki przemysłowe z zakładów przetwórstwa roślinnego i zwierzęcego oraz odpady ze statków rybackich. Są to z reguły odpady organiczne podlegające mineralizacji i powodujące powstawanie dalszych ilości soli biogenicznych.

Dużą rolę odgrywa na Bałtyku zanieczyszczenie wód morskich przez statki, spowodowane dużym ruchem na bez mała wszystkich trasach żeglugowych oraz intensyfikacja żeglugi promowej.

Badania wykazały¹⁶, że w ciągu doby na statku z 50-osobową załogą, przy mocy siłowni 10 tys. KM i silnikach zasilanych paliwem ciężkim powstaje:

- a) ścieków sanitarnych — 9 m³ (w tym fekalnych 1,5 m³);

¹⁵ Por. L. Żmudzinski, *Zoobentos wskaźnikiem sozologicznej sytuacji Bałtyku*, „Zeszyty Zakładu Oceanografii MIR” 1974, Sozologia 9.

¹⁶ Por. J. Pawski, A. Wiewióra, *Charakterystyka statku jako obiektu zanieczyszczającego wody morskie i portowe*, „Technika i Gospodarka Morska” 1974, nr 4, s. 228—229.

- b) ścieków zawierających substancje ropopochodne — 4—10 m³
 (w tym substancji takich około 400 kg);
 c) odpadów stałych — 0,5 m³.

Ilości te traktowane jako przykładowe będą się oczywiście zmieniać w zależności od typu i wielkości statku, np. na promach znacznie większe będą ilości ścieków sanitarnych. Tym niemniej, wykaz ten daje obraz zanieczyszczeń powodowanych normalną eksploatacją statku, dotychczas z reguły usuwanych do morza. Obiektywnie należy jednak stwierdzić, że w ogólnym bilansie zanieczyszczenia powodowane przez statki stanowią dość niewielki odsetek (z wyłączeniem istotnych zanieczyszczeń olejowych).

Odrębny problem tworzy zanieczyszczenie ropą naftową, powstające wskutek eksploatacji zbiornikowców. Źródłami zanieczyszczenia są tu zwykle przecieki ze zbiorników paliwowych i przedziałów silnikowych, nieszczelności przewodów przeładunkowych ropę, niedozwolone płukanie zbiorników czy wypuszczanie do morza wód balastowych. Szczególnie groźne, ze względu na rozmiary szkód, są wylewy wskutek awarii i wypadków morskich. Ropa naftowa może dostać się do morza również wskutek normalnej działalności bądź awarii platform wiertniczych, poszukujących czy eksploatujących ropę na obszarach szelfowych. Skutki awarii tego rodzaju obiektów mogą być jeszcze groźniejsze niż wypadki tankowców.

Istotne w ostatnich latach znaczenie zyskuje też, zwłaszcza w okolicach dużych aglomeracji nadbrzeżnych, zanieczyszczenie substancjami ropopochodnymi wprowadzanymi do morza przez sieć miejskiej kanalizacji burzowej. Substancje takie są zmywane z ulic przede wszystkim w czasie silnych opadów atmosferycznych. Wody opadowe odprowadzane są bezpośrednio do odbiorników jako „nie wymagające” oczyszczenia.

Skutki zanieczyszczenia wód morskich ropą naftową są różnorodne. Zanieczyszczenie rejonów wydobywania ropy naftowej oraz głównych miejsc jej przeładunków i wielkich portów jest tak znaczne, że wpływa to na stan flory i fauny morza. W rejonach tych ilości dwutlenku węgla wprowadzonego do wody z węglowodanami zawartymi w ropie są równe ilości dwutlenku węgla powstającego w wyniku fotosyntezy fitoplanktonu. Obecność ropy naftowej w wodzie wpływa ujemnie na rozwój wielu organizmów morskich. Już jej koncentracja rzędu 0,01 mg/l powoduje śmierć ikry i narybku wielu gatunków ryb. Doświadczenia¹⁷ wykazały m. in. że po wielogodzinnym przebywaniu organizmów

¹⁷ Por. B. A. Mironow, *Biologiczeskije aspekty zagiaznienija moriej*, „Izwiestija AN SSSR” 1972, Sierija Geograficzeskaja, № 2.

w wodzie zawierającej 0,25 mg/l ropy normalnie rozwija się jedynie ryba głowacz. Inne gatunki nie wytrzymały tej koncentracji. Powierzchniowa błonka ropy, mimo że nie utrzymuje się długo, jest praktycznie zabójcza dla ptaków morskich — sklejjając im pióra zakłóca równowagę termiczną i utrudnia latanie. Falowanie morza powoduje przechodzenie ropy w stan emulsji, której kropla tonąc powoduje zatrucie fauny bentonicznej. Z tego powodu bardzo groźne jest usuwanie rozlewisk ropy z powierzchni wody przez użycie sorbentów wiążących je w krople i opadających na dno. Daje to pozorny efekt „oczyszczenia” wody¹⁸. Zemulgowana ropa osiadająca na dnie może po pewnym czasie wskutek mieszania się wód wypłynąć na powierzchnię i spowodować skażenie wtórne¹⁹. Dodatkowo ropa przedostająca się na wybrzeża skutecznie niszczy ich walory rekreacyjno-turystyczne.

Wypadki morskie mogą powodować również zanieczyszczenia szeregiem innych substancji, niejednokrotnie bardzo toksycznych, przewożonych obecnie na wyspecjalizowanych statkach (np. chemikaliowcach).

Prace wydobywcze czy poszukiwawcze na dnie morskim powodują również zanieczyszczenia innego rodzaju niż substancjami ropopochodnymi. Dla przykładu — eksploatacja kruszyw powoduje zmętnienie wody, zmniejszenie tlenowości warstw przydennych, niszczenie tarlisk.

Źródła oficjalne nie notowały dotychczas przypadków zatopienia w Bałtyku odpadów radioaktywnych. Były natomiast przypadki zatopienia bojowych środków chemicznych pozostałych po II wojnie światowej. Brak jest szczegółowej dokumentacji tych przypadków, co nie pozwala na stwierdzenie aktualnego stopnia zagrożenia środowiska morskiego, wynikającego z ewentualnej nieszczelności pojemników.

Na obszarze Bałtyku występują źródła zanieczyszczenia termicznego, powstającego wskutek użycia wód morskich do chłodzenia bloków energetycznych. W chwili obecnej nie mają one większego znaczenia w całościowym obrazie zanieczyszczenia morza, nie można wykluczyć jednak ich wzrostu z chwilą rozwoju energetyki, zwłaszcza jądrowej, bezpośrednio na wybrzeżach. W tym ostatnim wypadku powstaje kolejna możliwość zanieczyszczenia radioaktywnego, potencjalnie dotychczas występująca wskutek eksploatacji statków o napędzie jądrowym. Elektrownie jądrowe na wybrzeżach Bałtyku to sprawa stosunkowo

¹⁸ P. Czarowski, *Usuwanie ropy i zanieczyszczeń olejowych z powierzchni wody*, „Aura” 1974, nr 10 — zauważa też, że usuwanie ropy za pomocą detergentów powoduje gorsze skutki niż pozostawienia morzu możliwości „samoczyszczenia”.

¹⁹ Por. A. Bądkowski, *Technika likwidowania rozlewów olejowych na powierzchni wód portów*, „Gospodarka Wodna” 1978, nr 6.

niedalekiej przyszłości, czego przykładem jest chociażby budowana obecnie w Polsce elektrownia nad Jeziorem Żarnowieckim.

Zanieczyszczenia powietrza, a zwłaszcza ich oddziaływanie na środowisko naturalne morza, są jeszcze bardzo słabo zbadane. Tym niemniej jest już w tej chwili wiadomo, że takie powiązania muszą istnieć ze względu na ogólne oddziaływanie na siebie poszczególnych elementów środowiska. Wiadomym jest również, że zanieczyszczenie powietrza na wybrzeżach Bałtyku musi istnieć ze względu na duży potencjał przemysłowy państw tego regionu. Badań wymagają więc stopień i źródła zanieczyszczenia powietrza, kierunki ich przemieszczania się, sposób i skutki oddziaływania na środowisko naturalne morza.

Stosunkowo słabo zbadany jest też problem oddziaływania zanieczyszczeń wody morskiej na same statki. Wydaje się być bowiem niewątpliwym np. fakt przyspieszenia korozji wskutek oddziaływania rozpuszczonych w wodzie niektórych zanieczyszczeń chemicznych²⁰.

²⁰ Por. J. Mowszowicz, *Wpływ zanieczyszczeń morza na flotę morską*, „Kosmos” 1976, ser. A, z. 1.

Rozdział 2

PRAWNOMIĘDZYNARODOWA OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO MORZA

2.1. RYBOŁÓWSTWO I JEGO OCHRONA W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM

2.1.1. SYTUACJA PRAWNA RYBOŁÓWSTWA W AKTUALNYM MIĘDZYNARODOWYM PRAWIE MORZA

Wolność rybołówstwa była od Grocjusza jedną z uznanych wolności morza pełnego. IV konwencja genewska o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów mórz pełnych z 1958 r. uznaje również wolność rybołówstwa, pozwalając na jej ograniczenie jedynie:

- międzynarodowymi porozumieniami w zakresie rybołówstwa, mającymi na celu np. ochronę rybołówstwa na określonych akwenach,
- szczególnymi interesami i uprawnieniami państw nadbrzeżnych w zakresie ochrony zasobów na obszarze morza pełnego przylegającego do ich morza terytorialnego,
- innymi ograniczeniami przewidzianymi w tejże konwencji.

Z drugiej jednak strony ochrona interesów własnego rybołówstwa przybrzeżnego stanowi od dawna jedną z podstawowych przyczyn rozciągania władzy państw nadbrzeżnych na przyległe do ich wybrzeży obszary morskie. Tego rodzaju działania dały o sobie znać po II wojnie światowej, przybierając różne formy — początkowo najczęściej polegały na tworzeniu przyległego do morza terytorialnego tzw. pasa wyłącznego rybołówstwa. Pas ten miał różną szerokość; z reguły od 3 do 12 km, jednak już w końcu lat czterdziestych pojawiły się pierwsze próby ze strony niektórych państw południowoamerykańskich tworzenia pasa 200 milowego. W wyniku rozszerzenia się tej praktyki na kolejnych konferencjach prawa morza uznano prawo państw nadbrzeżnych do tworzenia takiej właśnie szerokości stref ekonomicznych. W strefach tych państwo nadbrzeżne gwarantuje sobie wyłączność

połowów, prawo jednostronnego wprowadzania środków ochrony rybołówstwa oraz inne uprawnienia, w mniejszym stopniu związane z rybołówstwem.

Dokonywanie połowów w strefach ekonomicznych przez statki innych państw jest zwykle możliwe na drodze płatnych zezwoleń, określających rejony i limity połowów. Jest to tzw. system umów licencyjnych. Opłaty, które ostatnio dość wyraźnie wzrastają, uzależnione są z reguły od pojemności statku oraz ilości i gatunku łowionych ryb. Licencje są sprzedawane przez władze państwa nadbrzeżnego, które kontrolują realizację ich warunków. Drugą formą dopuszczenia innych państw do połowów w strefach ekonomicznych są międzynarodowe spółki rybackie, posiadające zwykle charakter spółki akcyjnej. Udziałowcami są przedsiębiorstwa państwowe lub prywatne z udziałem kapitału państwowego.

Wspominając o instytucji stref jurysdykcji rybołówczej należy stwierdzić, że ich wprowadzenie nie jest pierwszym i tym samym jedynym znanym w praktyce międzynarodowej sposobem zawłaszczania obszarów morskich przyległych do morza terytorialnego. W nauce radzieckiej¹ wyróżnia się następujące typy stref, przy czym kryterium podziału jest dobro chronione daną strefę:

a) celna — dla celów walki z kontrabandą, po raz pierwszy wprowadzona w marcu 1935 r. przez USA, o szerokości 100 Mm;

b) fiskalna (finansowa) — stosowana obecnie przez Kambodżę, Indie, Jugosławię — o szerokości 12 Mm, Egipt — 18 Mm;

c) imigracyjna — Indie, Portugalia, Urugwaj;

d) sanitarna — Argentyna, Wenezuela, Nowa Zelandia — 12 Mm, Egipt, Arabia Saudyjska — 18 Mm;

e) jurysdykcji sądowej i administracyjnej — Wielka Brytania — 3 Mm, Izrael — 6 Mm, Liban — 20 Mm;

f) bezpieczeństwa — od 1947 r. USA o szerokości 1200 Mm;

g) neutralności — Belgia, Brazylia, Nowa Zelandia, Norwegia, Grecja — 3 Mm;

h) obronna — w rejonie morskich baz wojennych, o różnej szerokości — Francja;

i) kontroli morskiej — dla zabezpieczenia przestrzegania przepisów wewnętrznych — Egipt, o szerokości 6 Mm;

j) konserwacji — dla ochrony żywych zasobów.

Tak więc można stwierdzić, że działania mające na celu poddanie w jakimś stopniu własnej jurysdykcji jak największych obszarów morskich przyległych do własnych wybrzeży są obecnie bardzo rozwinięte.

¹ Por. m. in. poglądy N. A. Serkowa nt. stref przyległych — *Sowriemiennoje morskoe prawo. Riezym wod i dna mirowogo okienna*, Moskwa 1974, s. 107—128.

te i chyba nie do zahamowania. Zadaniem organizacji międzynarodowych może być jedynie ich ograniczenie do rozsądnych rozmiarów.

Problematyczny, na razie ze względów technicznych tylko teoretycznie, jest sposób wykonywania rybołówstwa na morzu pełnym. Problemem jest, czy należy uznać te obszary za obszary wolności rybołówstwa, czy też eksploatację zasobów morza pełnego w jakiś sposób ograniczyć, np. przez uznanie ich za wspólne dziedzictwo ludzkości i poddanie pod zarząd organizacji międzynarodowej, której celem będzie co najmniej ochrona tych zasobów przed przełowieniem.

Na Bałtyku w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych państwa nadbrzeżne wprowadziły pasy wyłącznego rybołówstwa o szerokości 12 Mm, na obszarze których statki państw obcych mogły dokonywać połowów tylko po zawarciu przez państwa ich bandery odpowiedniej umowy z państwem nadbrzeżnym. Umowy takie były zawierane na zasadzie wzajemności, przy czym regułą było respektowanie dotychczasowych, tradycyjnych miejsc połowów dokonywanych przez rybaków państw sąsiednich². Tendencja do rozszerzania stref ekonomicznych do 200 Mm nie ominęła jednak pod koniec lat 70-tych również i Bałtyku. Warunki naturalne nie pozwoliły na stosowanie pełnej szerokości stref, morze zostało jednak całkowicie podzielone na strefy ekonomiczne poszczególnych państw, przy czym granice końcowe nie są jeszcze w zasadzie ściśle ustalone wskutek braku odpowiednich umów międzynarodowych³.

2.1.2. KSZTAŁTOWANIE UMOWNYCH NORM PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO DOTYCZĄCYCH OCHRONY ŻYWYCH ZASOBÓW MORZA I REGULACJI WYKONYWANIA RYBOŁÓWSTWA

Pierwsze przepisy wewnętrzne o ochronie rybołówstwa powstały w latach 1488 i 1491 w Anglii oraz w roku 1584 we Francji. Pierwsza umowa międzynarodowa o ochronie biologicznych zasobów morza to konwencja brytyjsko-francuska z 3 VIII 1839 r. dotycząca granic rybołówstwa. Umowa ta regulowała przede wszystkim techniczne i terytorialne zagadnienia wykonywania rybołówstwa, znajdowały się w niej jednakże i prawne przepisy o charakterze ochronnym np. zakaz połowu ostryg w określonych rejonach od zachodu do wschodu słońca. Konwencja stała się podstawą do opracowania

² Por. też ustawę z 12 II 1970 r. o ustanowieniu polskiej strefy rybołówstwa morskiego — Dz.U. nr 3, poz. 14.

³ Por. też ustawę z 17 XII 1977 r. o polskiej strefie rybołówstwa morskiego — Dz.U. nr 37, poz. 163.

regulaminu prowadzenia rybołówstwa na wodach morskich między brzegami Francji i Wielkiej Brytanii, podpisanego 24 V 1843 r.⁴ Regulamin ten zawierał m. in. szereg przepisów o ochronie śledzia, makreli i ostryg, ustalał wymiary oczek sieci i okresy ochronne.

Pod koniec XIX w. konieczność ochrony żywych zasobów morza zaczęła być coraz częściej dostrzegana. Zajmowały się tymi problemami m. in. międzynarodowe kongresy w Sables d'Olonne w 1896 r., w Bergen — 1898 r., Sztokholmie w 1899 r. i w Paryżu w 1900 r. Kongresy te zaleciły powołanie komisji międzynarodowej, mającej za zadanie opracowywanie sposobów regulowania rybołówstwa morskiego w skali międzynarodowej.

Pierwsza tego typu komisja powołana została traktatem podpisanym między USA i Wielką Brytanią 11 IV 1908 r., dotyczącym zasad wykonywania rybołówstwa na wodach przybrzeżnych. Komisja miała za zadanie opracowanie sposobów ochrony żywych zasobów.

W 1923 r. Francja i Wielka Brytania wprowadziły uzupełnieniem do regulaminu z 1843 r. ochronę ostryg na kanale La Manche. W latach 1923—1937, 1941, 1953 podpisano szereg umów o ochronie kulaśki w północnej części Pacyfiku, głównie między USA i Kanadą. W okresie międzywojennym podpisano również szereg umów o ochronie niektórych gatunków ryb na Bałtyku, o czym bliżej w następnych punktach.

Remigiusz Zaorski⁵ wyodrębnia następujące cechy rozwoju prawa traktatowego w omawianej tu dziedzinie:

- późne pojawienie się umów wielostronnych,
- rozpoczęcie działań ochronnych od gatunków o największej wartości gospodarczej,
- indywidualizacja umów (pod względem chronionych gatunków i rejonów),
- powoływanie komisji międzynarodowych dla prowadzenia badań naukowych i opracowywania programów ochrony.

Definicja ochrony rybołówstwa sformułowana została w art. 2 konwencji genewskiej z 1958 r. o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów morza pełnego⁶. Definicja ta starała się wyjaśnić problematyczną kwestię przyczyny podejmowania środków ochronnych — w celu uchronienia określonych gatunków od wyginięcia czy też dla zapew-

⁴ G. F. Martens — *Nouveau Recueil General* 1953, ser. I, t. 9, s. 527 i n.

⁵ R. Zaorski, *Ochrona zasobów biologicznych morza w umowach międzynarodowych*, Gdańsk 1957, s. 34.

⁶ Tekst konwencji — Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, Warszawa 1959, nr 3, s. 412—428.

nienia ludzkości pożywienia. Zgodnie z tą definicją ochrona żywych zasobów morza ma polegać na podejmowaniu takiego zespołu środków, który umożliwi osiągnięcie stałej, optymalnej eksploatacji mórz. Eksploatacja optymalna to taka, która zapewnia uzyskanie maksymalnej ilości środków żywnościowych i innych produktów morza.

Podane rozumienie ochrony żywych zasobów zakłada stosowanie środków ochronnych w momencie takiego zmniejszenia ilości odławianych ryb w określonym rejonie, które wskazuje na zmniejszenie stada ryb. Zastosowane wówczas środki mają na celu wzrost ilości ryb do stanu uznanego za optymalny, co zakłada czasowe ograniczenie ich stosowania.

Zestaw środków ochrony rybołówstwa jest dość zróżnicowany w poszczególnych konwencjach. Początkowo konwencje ograniczały się do zalecania przeprowadzania badań naukowych i uchwalania regulaminów ochronnych, późniejsze przewidywały stosowanie pojedynczych środków ochronnych, jak np. konwencja londyńska z 1946 r. w sprawie regulowania oczek sieci rybackich i wymiarów ryb⁷. Konwencje podpisane po rzymskiej konwencji technicznej z 1955 r. przewidują już daleko szerszy katalog. W sposób najpełniejszy środki ochrony klasyfikuje konwencja o rybołówstwie na północno-wschodnim Atlantyku z 24 I 1959 r.⁸

Konwencja NEAFC uznaje za środki ochrony żywych zasobów morza następujące działania:

- 1) regulacja wymiarów oczek sieci rybackich;
- 2) zakaz poławiania ryb niewymiarowych, które nie mogą być zatrzymane na pokładzie statku lub z niego wyładowywane, bądź wystawiane lub oferowane na sprzedaż;
- 3) ustanawianie zamkniętych sezonów połowów;
- 4) ustanawianie obszarów zamkniętych dla rybołówstwa;
- 5) regulowanie narzędzi połowów i urządzeń innych niż regulowanie rozmiarów oczek sieci rybackich;
- 6) poprawianie i powiększanie zasobów morza, co może obejmować sztuczne rozmnażanie, transplantację organizmów i narybku;
- 7) regulacja całkowitej ilości połowów bądź ogólnej działalności rybołówczej;
- 8) inne środki ochrony (np. ograniczenie ilości statków prowadzących połowy lub ich wielkości, zakaz przepływu przez określone obszary itp).

Zestaw środków przyjętych przez tę konwencję został w zasadzie

⁷ Dz.U. 1947, nr 62, poz. 359.

⁸ Dz.U. 1963, nr 45, poz. 250.

bez zmian recypowany w konwencji gdańskiej z 1973 r., a także przez inne konwencje.

Żadna z konwencji nie zajmuje się niehumanitarnym sposobem prowadzenia połowów, pociągającym za sobą naumierne, zępane cierpienia określonych gatunków fauny morskiej.

Przedstawiony zestaw środków jest dość bogaty i zróżnicowany. Podkreślić jednak należy, że właściwe rezultaty daje stosowanie dopiero kilku lub nawet wszystkich środków łącznie. Poszczególne środki stosowane pojedynczo często bowiem zawodzą, są mało elastyczne, trudno dopasowują się do zmieniających się metod i technik połowowych oraz sytuacji biologicznej poszczególnych akwenów. Obecnie regułą jest również niedecydowanie w umowie międzynarodowej o zastosowaniu w określonym czasie i miejscu danego środka, lecz pozostawienie swobody decyzji w tych sprawach komisji rybołówczej powołanej daną umową. Tego rodzaju rozwiązanie stanowi o nowoczesności danej konwencji.

Rzymska konferencja techniczna w 1955 r. sformułowała postulaty, jakim powinny odpowiadać optymalnie skonstruowane międzynarodowe rybołówcze konwencje ochronne. Należy stwierdzić, że w większości obecnie obowiązujących umów (w tym i konwencji gdańskiej) postulaty te zostały spełnione. Można w ten sposób określić najważniejsze pozytywne cechy obecnie obowiązujących konwencji rybołówczych:

- a) umowy obowiązują na obszarach wód morskich mogących stanowić przedmiot odrębnej identyfikacji i określonego uregulowania;
- b) wszystkie państwa użytkujące tak wyodrębniony obszar wód morskich mają możliwość przystąpienia do umowy i uczestniczenia w opracowaniu i badaniu środków ochrony rybołówstwa;
- c) podejmowane środki ochrony rybołówstwa oparte są na wynikach przeprowadzonych studiów naukowych i prac naukowo-badawczych, przy czym w badaniach takich najczęściej uczestniczą wszystkie państwa — sygnatariusze umowy;
- d) umowy w sposób ścisły definiują prawa i obowiązki kontrahentów oraz procedurę wprowadzenia w życie środków ochronnych, w sposób ścisły precyzują też charakter i rodzaj środków ochronnych, które mogą być zastosowane;
- e) umowy przewidują skuteczne środki egzekucyjne.

Ostatni punkt budzi trochę wątpliwości, gdyż z reguły wypracowanie skutecznych środków kontroli i egzekucji postanowień umowy stwarza najwięcej problemów. Tym niemniej niektóre konwencje taki system, uznawany powszechnie za skuteczny, wypracowały i stosują. Przykładem jest konwencja NEAFC.

2.1.3. MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE RYBOŁOWCZE

Ochrona rybołówstwa wymaga prowadzenia szerokiej, rozbudowanej działalności. Dla jej właściwego i skutecznego przeprowadzenia muszą być realizowane trzy etapy działań:

- zbieranie danych statystycznych obrazujących wysokość połowów oraz wielkości i rozmieszczenie zasobów,
- wybór odpowiednich środków ochrony rybołówstwa,
- zastosowanie wybranych środków ochrony.

Z tych powodów regułą jest powoływanie przez konwencje ochronne specjalnych komisji, mających za zadanie opracowywanie odpowiednich środków ochronnych. Państwa — strony konwencji zobowiązują się do uwzględnienia i stosowania zaleceń przedstawionych przez komisje.

Tego rodzaju organizacje stanowią pierwszą grupę organizacji międzynarodowych zajmujących się rybołówstwem. Obszar ich działania ograniczony jest do określonego rejonu geograficznego, zadanie to bezpośrednio realizacja celów ochronnych i stosowanie odpowiednich środków.

W grupie tej można wyróżnić następujące rodzaje komisji:

- a) komisje mające za zadanie ułożenie regulaminów określających program ochrony;
- b) komisje dla przeprowadzenia badań naukowych nad życiem pewnych gatunków i opracowania na tej podstawie propozycji wskazujących odpowiedni program ochrony;
- c) komisje prowadzące studia naukowe i wydające regulaminy o stosowaniu środków ochronnych;
- d) komisje opracowujące, oparte na badaniach naukowych, propozycje rozszerzenia bądź zmiany konwencji, nie posiadające uprawnień do samodzielnego przeprowadzania badań naukowych dla celów ochrony biologicznych zasobów morza.

Druga grupa organizacji ma za zadanie przede wszystkim przeprowadzanie badań naukowych oraz udzielanie innej pomocy w zakresie rybołówstwa poszczególnym państwom, szczególnie rozwijającym się. Organizacje te mają zasięg ogólnoswiatowy, bądź ograniczony do określonego morza czy oceanu. Do tej grupy zaliczyć należy przede wszystkim międzynarodowe organizacje badań morza oraz FAO — Organizację ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa.

Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES) powstała w 1902 r. jest organizacją międzynarodową, której pierwotnym celem było badanie biologii morza, a obecnie także problematyka ochrony żywych

zasobów mórz. ICES jest naukowym ciałem doradczym dla konwencji NEAFC i konwencji gdańskiej. Obszary innych mórz objęte są działalnością innych organizacji badawczych, np. na Morzu Śródziemnym działa od 1919 r. Międzynarodowa Komisja Badań Naukowych Morza Śródziemnego oraz od 1949 r. Ogólnorybacka Rada Morza Śródziemnego.

Zdaniem FAO jest udzielanie krajom rozwijającym się pomocy w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa i leśnictwa. Od 1965 r. w ramach FAO działa Departament oraz Komitet Rybołówstwa. Departament prowadzi działalność naukowo-badawczą, ustala ogólnoświatowe programy badań, ustala plan rozwoju rybołówstwa. Badania dotyczą racjonalnej eksploatacji zasobów mórz, ochrony rybołówstwa, poszukiwania nowych zasobów oraz ulepszenia metod badawczych.

2.2. PRAWNOMIĘDZYNARODOWA OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIEM

2.2.1. ZASADY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO A OCHRONA ŚRODOWISKA MORSKIEGO

1. Zasada wolności morza pełnego w prawie umownym pojawiła się w art. 2 konwencji genewskiej z 29 IV 1958 r. w sprawie mórz pełnych⁹. Zgodnie z tą zasadą wszystkie państwa mają prawo do korzystania z morza pełnego, które nie podlega zwierzchnictwu żadnego z nich. L. Ehrlich¹⁰ uważa, że zasada ta to obowiązek każdego państwa wobec każdego innego państwa, z którym pozostaje w stosunkach prawnomiędzynarodowych, nieprzeszkadzania temu drugiemu państwu czy też jego obywatelom w równym korzystaniu z otwartego morza we wszystkie dozwolone sposoby, czyli oznacza wolność żeglugi, rybołówstwa, zakładania kabli i rurociągów podmorskich, dokonywania przelotów nad morzem pełnym. Zasada ta, jako jedyny prawny środek ochrony morza przed zanieczyszczeniem, w obecnej chwili nie zdaje egzaminu. Przyczyną jest ograniczenie przez konwencję genewską możliwości oceny prawidłowości korzystania z morza. Konwencja zezwala bowiem na „rozsądne” (*reasonable*) korzystanie z mórz, uznając inne postępowanie za niezgodne z zasadą wolności morza pełnego. W konwencji nie zostały jednakże określone kryteria oceny i uznania postępowania za „rozsądne”.

⁹ Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, s. 394.

¹⁰ L. Ehrlich, *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 140.

2. Koncepcja „wspólnego dziedzictwa ludzkości” (*common heritage of mankind*) pojawiła się z chwilą powstania technicznych możliwości badania i eksploatacji zasobów mineralnych dna morskiego i jego podziemia. Zgodnie z koncepcją obszary dna i jego podziemia pokryte przez wody morza pełnego stanowią wspólne dziedzictwo ludzkości. Oznaczać to ma wspólną własność i wspólne zarządzanie tymi obszarami, ich niezawłaszczalność przez żadne państwo albo grupę państw i słuszny podział korzyści z ich eksploatacji z uwzględnieniem specjalnych potrzeb krajów rozwijających się¹¹. Na skutek nacisków państw rozwijających się Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło rezolucję, na mocy której do czasu ustanowienia prawnomiędzynarodowego systemu tych obszarów państwa powinny się powstrzymać od wszelkiej działalności eksploatacyjnej tych zasobów. Według tegoż aktu nie będą również uznane żadne roszczenia do jakiegokolwiek części tego obszaru lub jego zasobów¹². W podobnej formie koncepcja ta znalazła wyraz w *Deklaracji zasad dotyczących dna morskiego i jego podziemia poza granicami jurysdykcji państwowej*, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ z 17 XII 1978 r.¹³ Deklaracja ta postulowała powołanie odpowiedniej organizacji międzynarodowej w celu zarządzania zasobami tych obszarów. Sugerowana umowa międzynarodowa miałaby dotyczyć zarządzania oceanem jako całością.

3. Pewne stwierdzenia i zasady dotyczące ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami odnaleźć można również w konwencjach genewskich z 29 IV 1958 r.¹⁴ Konwencje te m. in. ustaliły następujące obowiązki państw:

— obowiązek wydania, z uwzględnieniem istniejących postanowień umów międzynarodowych, przepisów zapobiegających zanieczyszczeniu mórz na skutek wycieków ropy naftowej ze statków i rurociągów oraz w związku z badaniem dna morskiego i jego podziemia oraz ich eksploatacją (art. 24 konwencji w sprawie mórz pełnych),

— obowiązek podjęcia środków zapobiegania zanieczyszczeniu mórz na skutek zatapiania odpadów radioaktywnych, w oparciu o standardy i regulacje właściwych organizacji międzynarodowych (art. 25 § 1 kmp),

— obowiązek współpracy z właściwymi organizacjami międzynarodowymi celem podjęcia środków zapobiegających zanieczyszczeniu

¹¹ L. Gelberg, *Legal problems of the exploitation of Deep Sea Mineral Resources*, Warszawa 1969, s. 28—29.

¹² A/RES 2574/D/XXIM.

¹³ A/RES 2749, 17 December 1970.

¹⁴ Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, s. 407, 430—431.

mórz lub przestrzeni powietrznej, nad nimi wskutek zatapiania materiałów radioaktywnych i innych substancji (art. 25 § 2 kmp),

— obowiązek takiego prowadzenia badań i eksploatacji zasobów szelfu kontynentalnego, aby nie naruszać w sposób nie uzasadniony żeglugi, rybołówstwa lub konserwacji żywych zasobów morza (art. 5 § 1 konwencji w sprawie szelfu kontynentalnego),

— obowiązek państwa nadbrzeżnego do podjęcia w strefach bezpieczeństwa wokół urządzeń eksploatacyjnych szelfu wszelkich właściwych środków celem ochrony żywych zasobów morza przed szkodliwymi substancjami (art. 5 § 7 kszk).

W ciągu dwudziestu lat, jakie minęły od chwili konwencji genewskich, sytuacja uległa dość znacznym zmianom. Obowiązki nałożone na państwa uznaje się za dalece niewystarczające. Aktualne tendencje zmierzające do nałożenia na państwo powszechnego obowiązku ochrony środowiska morskiego przed wszelkimi zanieczyszczeniami — zarówno na własnym terytorium, jak i przez swoich obywateli i statki poza granicami jurysdykcji danego państwa. Suwerenność państwa na jego terytorium ma oznaczać istnienie domniemania wszechstronnych jego kompetencji pod warunkiem nie naruszania praw innych państw. Korzystanie przez państwo ze swego terytorium w sposób wyrządzający szkody innemu państwu powinno pociągać za sobą odpowiedzialność, zgodnie z art. 21 *Deklaracji w sprawie środowiska człowieka*, uchwalonej na Konferencji Sztokholmskiej ONZ w 1972 r.¹⁵

4. Stosunkowo niedawno pojawiła się koncepcja szczególnych uprawnień państw nadbrzeżnych na morzu pełnym w dziedzinie ochrony środowiska morskiego. Zasada ta ma uzupełnić dotychczas obowiązującą zasadę poddania statku jurysdykcji państwa bandery. Jedynym aktem prawa międzynarodowego sankcjonującym tę koncepcję jest konwencja brukselska z 1969 r. w sprawie interwencji na morzu pełnym w przypadkach zanieczyszczenia ropą naftową. Brak postanowień umownych w tej dziedzinie był przyczyną szukania indywidualnych rozwiązań przez poszczególne państwa, czego przykładem było wprowadzenie przez Kanadę 100-milowej strefy antyzanieczyszczeniowej na wodach Arktyki w 1970 r.¹⁶

W międzynarodowym prawie zwyczajowym istnieje kilka instytucji, które mogłyby mieć zastosowanie w wypadkach zanieczyszczenia morza pełnego zagrażającego interesom państwa nadbrzeżnego.

¹⁵ A/CONF 48/4 s. 4. — Por. M. Hardy, *International Control of Marine Pollution*, „National Resources Journal” 1971, № 2, s. 296—348.

¹⁶ D. Pharand, *The Law of the Sea of the Arctic*, „University of Ottawa Press” 1973, s. 217—230; N. A. Wulf, *Contiguous Zones for Pollution Control*, „Journal of Maritime Law and Commerce” 1972, № 3, s. 537—557.

Jedną z nich jest prawo do samoobrony, czyli ochrony podstawowych praw przed nie dającą naprawić się szkodą, w warunkach, w których alternatywne środki ochrony nie mogą być zastosowane. Środki wprowadzone są w normalnych warunkach bezprawne, uzasadnia je nagłość potrzeby i uzasadnione zagrożenie podstawowych praw państwa¹⁷.

Inną instytucję usprawiedliwiającą nieprzestrzeganie zobowiązań międzynarodowych jest koncepcja konieczności, powstała w nauce niemieckiej¹⁸. Według G. Schwarzenberga konieczność podjęcia środków z naruszeniem praw państwa trzeciego jest uzasadniona, jeżeli szkoda poniesiona przez państwo trzecie jest niewielka w porównaniu z tą, jaką poniosłoby państwo nie podejmując określonych środków.

Trzecią możliwość interwencji daje instytucja pasa przyległego. Jest to jednak możliwość w porównaniu do poprzednich ograniczona, gdyż pas przyległy jest zawsze określony co do szerokości. Konwencja genewska z 1958 r. w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej w sposób dosłowny nie wspomina o uprawnieniach państw nadbrzeżnych w zakresie ochrony przed skutkami zanieczyszczeń. Pojawiły się poglądy, że uprawnienia te wchodzą w zakres uprawnień „sanitarnych”, oraz poglądy, że wyliczony w art. 24 katalog uprawnień państw nadbrzeżnych nie jest ostateczny i może zostać rozszerzony.

2.2.2. ROZWÓJ UMOWNYCH ŹRÓDEŁ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO DOTYCZĄCYCH OCHRONY MORZA PRZED ZANIECZYSZCZENIAM

1. Walka z zanieczyszczeniem mórz węglowodorami zaczęła się w roku 1926. Projekt konwencji waszyngtońskiej przewidywał ustanowienie przez państwa stref przylegających do wybrzeża o szerokość 50 Mm (w wyjątkowych przypadkach do 150 Mm), w których obowiązywałby zakaz wpuszczania do morza ropy naftowej i szkodliwych mieszanek węglowodorowych¹⁹.

Do 1973 r. podstawowym aktem prawnym dotyczącym ochrony wód morskich była konwencja londyńska z 12 V 1954 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza węglowodorami. Wymaganą ilość ratyfikacji

¹⁷ D. W. Bowet, *Self — defense in International Law*, London 1958, s. 9—11.

¹⁸ *The Fundamental Principles of International Law*, „Recueil des Cours” 1955, s. 333—334.

¹⁹ Szerzej R. Bierzanek, *Morze otwarte ze stanowiska prawa międzynarodowego*, Warszawa 1960, s. 241 i n.

konwencja uzyskała w 1958 r., Polska ratyfikowała ją w 1961 r.²⁰ Węglowodorami w rozumieniu konwencji są — ropa naftowa, mieszanka dieselowska ciężka, olej, smarowania. Postanowieniami konwencji objęte są (zgodnie z poprawką dokonaną w 1962 r.) wszystkie rodzaje statków i okrętów o nośności powyżej 500 BRT, a także zbiornikowce o nośności powyżej 150 BRT. W stosunku do statków o nośności powyżej 20 tys. BRT budowanych po 1962 r. wprowadzono bezwzględny zakaz usuwania zanieczyszczeń olejowych do morza, z wyjątkiem nieuniknionych konieczności. Konferencja ustaliła też strefy wód morskich, w których zabrania się usuwania produktów naftowych oraz wypadki szczególne, w których ograniczeń tych można nie przestrzegać. Nałożyła obowiązek prowadzenia odpowiedniej dokumentacji w postaci książki zapisów olejowych i uczyniła odpowiedzialnymi w tym względzie kapitanów statków. Nałożyła także obowiązek odpowiednio surowego karania winnych naruszenia przepisów ochronnych przez państwo bandery statku oraz zawiadamiania o karach Międzynarodową Morską Organizację Doradczą (IMCO).

W 1962 r. oprócz poprawek do konwencji, uchwalono również 15 rezolucji — zaleceń, które nie zostały wprowadzone jednak jako przepisy obowiązujące. Jedna z nich przewidywała zastosowanie w przyszłości jeszcze dalej idących środków zapobiegawczych, zobowiązując IMCO do śledzenia postępu w zakresie wdrażania zaleceń, głównie w sprawach instalacji urządzeń do przyjmowania wód balastowych i mieszanin oleistych w portach przeładunkowych ropy²¹.

W wyniku tych zaleceń IMCO uchwaliła i przyjęła, zgodnie z przyjętą w konwencji procedurą, dalsze poprawki w 1969 i 1971 r. Poprawki te znacznie zaostrzyły ograniczenia w zakresie usuwania ze statków olejów do wody, wprowadzając ograniczenia ilościowe oraz wymagania konstrukcyjne dla zbiornikowców.

Konwencję londyńską z 1954 r. zastępuje konwencja londyńska z 2 XI 1973 r. czekająca obecnie na wystarczającą do wejścia w życie liczbę ratyfikacji. Nakłada ona na sygnatariuszy bardzo poważne w niektórych dziedzinach obciążenia, np. ulepszenia konstrukcyjne zbiornikowców (podwójne dno, osobne zbiorniki na wodę balastową, instalowanie pomiarowych urządzeń kontrolnych), wprowadzenie w portach urządzeń do odbioru ze statków substancji i materiałów, które nie mogą trafić do morza.

Konwencja określa również „obszary specjalne” szczególnie chro-

²⁰ Dz.U. 1961, nr 28, poz. 135, 136; tekst konwencji w załączniku.

²¹ E. Handt, *Zum Problem der Ölverschmutzung in der Hochseewasser*, „Seeverkehr” 1965, Nr 4, s. 215—227.

nione przed zanieczyszczeniem. Zaliczono do nich Morze Śródziemne, Czarne, Bałtyckie, Czerwone, Zatokę Perską²².

2. Wspomniane wyżej konwencje olejowe dotyczą w zasadzie zanieczyszczenia morza produktami olejowymi pochodzącymi z umyślnego wyrzucania za burtę resztek olejowych i mieszaniny oleistej. Jednak w krótkim czasie seria katastrof morskich wykazała, że największe niebezpieczeństwo stanowią jednorazowe wycieki powstające wskutek różnego rodzaju kolizji czy awarii. Wypadki na morzu pełnym mogą swymi skutkami wyrządzić szkodę państwu nadbrzeżnemu w pobliżu miejsca wypadku. Państwo to nie posiadało jednak w zasadzie żadnych uprawnień do podjęcia kroków zapobiegawczych lub zwalczających przyczyny zagrożenia lub szkody, wyrządzone na jego morzu terytorialnym czy brzegach morskich. Państwo nadbrzeżne nie posiada też żadnych prawnych środków do wymuszania przestrzegania przepisów konwencji międzynarodowych poza swym morzem terytorialnym, jeśli nawet naruszenie tych przepisów jest rozmyślne i wyrządza szkody państwu nadbrzeżnemu. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa morskiego, jurysdykcja nad statkami na morzu pełnym przysługuje państwu bandery statku. Poszkodowane państwo nadbrzeżne najczęściej nie ma możliwości brania udziału i reprezentowania swych interesów przed sądem państwa bandery.

Wskazane wyżej przyczyny uświadomiły konieczność uchwalenia aktu rozstrzygającego te problemy. Stać się nim miała konwencja brukselska z 28 XI 1969 r. dotycząca interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami. Konwencja weszła w życie 6 V 1975 r., Polska ratyfikowała ją 6 V 1976 r.²³

Konwencja w sposób istotny ogranicza wyłączność uprawnień państwa nadbrzeżnego. Według W. Góralczyka²⁴ konwencja tworzy na morzu pełnym strefę przyległą do morza terytorialnego, w której państwo nadbrzeżne może ingerować w stosunku do obcych statków na warunkach określonych w konwencji. Strefa ta nie ma stałych, określonych granic, jej zasięg ma natomiast charakter funkcjonalny, czyli może być ustalony w zależności od każdego indywidualnego wypadku. Istotnym i koniecznym warunkiem ingerencji wobec obcego statku jest zaistnienie w rzeczywistości poważnego i bezpośredniego zagrożenia interesów państwa nadbrzeżnego. Bezpośrednia ingerencja może nastąpić dopiero po wykorzystaniu innych dostępnych

²² Por. R. Pietraszek, *Zwalczanie zanieczyszczeń morza i ochrona środowiska morskiego*, [w:] *Aktualne problemy prawa morza*, Gdańsk 1976, s. 157.

²³ Dz.U. 1976, nr 35, poz. 207; tekst konwencji w załączniku.

²⁴ W. Góralczyk, *Zasięg władzy państwa nadbrzeżnego a zasada wolności mórz*, Warszawa 1972, s. 51.

środków, mających na celu wyeliminowanie potencjalnego skażenia morza terytorialnego i wybrzeży państwa nadbrzeżnego. Konwencja nie obejmuje instalacji i urządzeń przeznaczonych do badania i eksploatacji zasobów dna morskiego oraz okrętów wojennych i wszelkich statków używanych do celów niehandlowych. Państwo nadbrzeżne ma obowiązek przeprowadzenia konsultacji z innymi państwami poszkodowanymi oraz ze specjalnie wyznaczonymi przez IMCO ekspertami. Powinno też zawiadomić zainteresowane państwa i osoby fizyczne oraz sekretarza IMCO o środkach, które zamierza podjąć i już podjętych. Podejmowane środki muszą być proporcjonalne do wyrządzonej szkody, służyć ściśle celom zapobiegawczym i nie naruszać w sposób znaczny praw innych zainteresowanych podmiotów. Przekroczenie tych granic może być powodem powstania obowiązku odszkodowania.

Konwencja brukselska jest ograniczona do zanieczyszczenia ropą naftową. Problem zanieczyszczeń innymi substancjami był rozważany na sesji Komitetu Prawnego IMCO w 1972 r.²⁵ Proponowano dwojakiego rodzaju rozwiązania — rozciągnięcie mocy obowiązującej konwencji na wszelkiego rodzaju substancje inne niż ropa naftowa, stwarzające niebezpieczeństwo katastrofalnego zanieczyszczenia morza; drugi wariant to ustalenie listy ściśle kontrolowanych substancji, załączonej do konwencji w postaci aneksu. Wariant pierwszy budził obawy, że w praktyce może prowadzić do zbyt daleko posuniętej swobody w podejmowaniu przez państwa nadbrzeżne akcji. W stosunku do rozwiązania drugiego wysuwano zastrzeżenia, że w praktyce może prowadzić do sytuacji, w której zainteresowane państwo nie może działać w razie zanieczyszczenia rzeczywiście groźnymi substancjami tylko dlatego, że substancje te nie były umieszczone na liście.

Charakter niejako uzupełniający w stosunku do przedstawionej konwencji brukselskiej w sprawie interwencji na morzu pełnym mają dwie inne konwencje — konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami oraz konwencja o ustanowieniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowawczego za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami. Pierwsza została uchwalona również 25 XI 1969 r. w Brukseli, weszła w życie 19 VI 1975 r., przez Polskę była ratyfikowana 5 II 1976 r.²⁶ Konwencja wprowadza odpowiedzialność cywilną właściciela statku za jakąkolwiek szkodę wynikłą na skutek zanieczyszczenia morza olejami w związku z wypadkiem morskim. Właściciel może się zwolnić z odpowiedzialności przez wy-

²⁵ Por. B. Kwiatkowska, *Prawnomiędzynarodowe aspekty ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem*, Warszawa 1973, s. 35—37.

²⁶ Dz.U. 1976, nr 32, poz. 194; tekst konwencji w załączniku.

kazanie, że szkoda powstała wskutek działań wojennych, wyjątkowych i nieuniknionych zjawisk natury bądź wskutek działania, zaniedbania lub niedbalstwa osoby trzeciej. Konwencja dotyczy tylko zanieczyszczeń ropą naftową, rozważana jest możliwość jej rozszerzenia na inne substancje oraz inne niż zanieczyszczenie zagrożenie, jak np. pożar, eksplozja, zatrucie.

Druga ze wspomnianych konwencji uchwalona została 18 XII 1971 r. w Brukseli²⁷. Konwencja stanowi swoisty system wzajemnego ubezpieczenia przewozów. Stosowanie umowy ograniczone jest wyłącznie do szkód spowodowanych przez statki zarejestrowane lub pływające pod banderą oraz na terytorium państw — stron konwencji brukselskiej o odpowiedzialności cywilnej. Wypłata odszkodowania z funduszu nie jest możliwa, jeżeli szkoda wynika wskutek niewłaściwego postępowania właściciela statku, jeżeli z jego winy statek nie odpowiadał wymaganiom międzynarodowej konwencji, a było to przyczyną powstania szkody²⁸.

3. Drugim niebezpieczeństwem dla życia organicznego mórz, zwłaszcza śródlądowych, są dostające się do nich wszelkiego rodzaju zanieczyszczenia pochodzące z lądu. Przenikają one do morza dwiema drogami — za pośrednictwem wód rzecznych oraz bezpośrednio (przez wypuszczanie ścieków osiedli nadmorskich i przez zatapianie różnego rodzaju śmieci i odpadków w morzach).

Walka z zanieczyszczeniem rzek na płaszczyźnie prawa międzynarodowego może mieć miejsce w dwóch wypadkach:

- w stosunku do rzek międzynarodowych,
- gdy ścieki wpływające z wodami rzeczными grożą życiu organicznemu morza.

Zagadnienie to w sposób najostrejszy wystąpiło w zachodniej Europie i tam podjęto kroki zapobiegające zanieczyszczeniu wód. Między innymi Francja i Szwajcaria podpisały 16 XI 1962 r. w Paryżu konwencję w sprawie ochrony wód Jeziora Genewskiego przed zanieczyszczeniem. Również państwa socjalistyczne leżące nad Dunajem powołały w 1958 r. Komisję dla Zapewnienia Kontroli Przestrzegania Środków Ochrony Ryb w Dunaju. Podstawę do współdziałania państw w celu ochrony wód morza pełnego przed tego rodzaju zanieczyszczeniami morze stanowią art. 25 § 2 konwencji genewskiej o morzu pełnym z 29 IV 1958 r., zobowiązujący wszystkie państwa — strony konwencji do

²⁷ J. Siedlecki, *Międzynarodowy fundusz odszkodowawczy za zanieczyszczenia morza olejami*, Gdańsk 1971.

²⁸ Por. też H. Myszką, *Cele i zadania Międzynarodowego Funduszu Kompenacyjnego za szkody wyrządzone zanieczyszczeniem olejami*, „Technika i Gospodarka Morska” 1975, nr 3, s. 153.

współpracy z właściwymi organizacjami międzynarodowymi w podejmowaniu kroków, zmierzających do zapobiegania zanieczyszczeniu mórz lub przestrzeni powietrznej nad morzami, wynikającemu z jakiegokolwiek działalności związanej z używaniem materiałów lub innych szkodliwych substancji. Problem zanieczyszczenia mórz odpadkami z ładów został kompleksowo uregulowany konwencją o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez zatapianie odpadów i innych substancji, przyjętą 29 XII 1972 r. w Londynie. Konwencja weszła w życie 30 VIII 1975 r.²⁹ Konwencja wprowadza całkowity zakaz zatapiania odpadów wyliczonych w załączniku I (m. in. rtęć, ropa naftowa, odpady radioaktywne, materiały produkowane do prowadzenia wojny biologicznej i chemicznej). Substancje inne niż wymienione mogą być zatapiane po spełnieniu określonych warunków. Zakaz zatapiania dotyczy również rozmyślnego zatapiania w morzu statków, platform lub innych urządzeń.

Wspomniana konwencja nie zakazuje usuwania do morza odpadów lub innych substancji powstających lub wydobywających się wskutek normalnej pracy statków, samolotów, platform czy innych urządzeń. To zagadnienie ma rozstrzygnąć wspomniana wyżej konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki, przyjęta 2 XI 1973 r. w Londynie. Konwencja obejmuje wszystkie aspekty techniczne zanieczyszczeń ze statków wszelkich typów oraz platform wiertniczych. Nie obejmuje natomiast zanieczyszczeń powstałych wskutek badania i eksploatacji zasobów mineralnych dna morskiego i jego podziemia. Konwencja ma w swym składzie 5 aneksów, regulujących zwalczanie zanieczyszczeń:

- olejowych,
- szkodliwych substancji przewożonych luzem,
- szkodliwych substancji przewożonych w różnych opakowaniach,
- ścieków ze statków,
- śmieci ze statków.

Istotnym elementem jest wprowadzenie wzmiankowanych wyżej tzw. „obszarów specjalnych”, w których usuwanie olejów do morza jest całkowicie zakazane.

2.2.3. OCHRONA ŚRODOWISKA MORSKIEGO W PRACACH ONZ I NA KONFERENCJACH PRAWA MORZA

1. W ramach Komitetu ONZ ds. Pokojowego Wykorzystania Dna Mórz i Oceanów poza Granicami Jurysdykcji Państwowej rozpatrywa-

²⁹ Tekst konwencji — Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, Warszawa 1974, nr 1—2, s. 114—130.

ne są m. in. problemy prawne związane z ochroną środowiska morskiego łącznie z zapobieganiem zanieczyszczeniu mórz i oceanów. Zorganizowana przez ten i inne komitety Konferencja Sztokholmska z 1972 r. uchwaliła *Deklarację w sprawie środowiska człowieka* i przyjęła *Ogólne zasady ochrony środowiska morskiego*, sformułowane na II sesji Międzyrządowej Grupy Roboczej ds. Zanieczyszczenia Mórz w listopadzie 1971 r. w Ottawie. Wśród przyjętych ponad 100 zaleceń znalazły się następujące, mające znaczenie dla ochrony środowiska morskiego:

- zalecenie wprowadzenia do 1975 r. całkowitego zakazu usuwania olejów ze statków,
- zalecenie zakazu prób z bronią jądrową,
- zalecenie wypracowania regionalnych i globalnych środków kontroli i zanieczyszczenia wód morskich przez odpady usuwane z lądu,
- zalecenie zawarcia do końca 1972 r. konwencji wprowadzającej ograniczenia i zakazy odnoszące się do usuwania odpadów ze statków i samolotów.

Na XXIII sesji Zgromadzenie Ogólne ONZ zwróciło się w rezolucji z 17 XII 1968 r.³⁰ do państw członkowskich i zainteresowanych organizacji morskich z prośbą o rozpatrzenie możliwości zawarcia nowych, skutecznych umów międzynarodowych w dziedzinie kontroli zanieczyszczenia wód morskich oraz zaleciło popieranie regionalnych schematów wykrywania różnych substancji zanieczyszczających i wymiany informacji. Porozumienia regionalne powinny stać się podstawą do odpowiednich akcji w skali światowej.

Wśród organizacji wyspecjalizowanych ONZ szczególną rolę odgrywa IMCO i IAEA. IMCO podejmuje i finansuje inicjatywy zmierzające do przygotowania umów międzynarodowych, m. in. w zakresie ochrony środowiska morskiego. IMCO brała udział w przygotowaniu dwóch konwencji brukselskich z roku 1968, konwencji z 1971 r. o Międzynarodowym Funduszu Odszkodowawczym, projektu konwencji o zanieczyszczaniu mórz przez statki³¹. IMCO wykonuje również niektóre postanowienia natury formalnoprawnej tych umów — np. ratyfikacja, zatwierdzenie lub przystąpienie do konwencji brukselskich z 1969 r. są skuteczne na mocy depozytu odpowiednich dokumentów u sekretarza generalnego IMCO.

IAEA przyczyniła się do wypracowania zasad konwencji brukselskiej z 1962 r. w sprawie odpowiedzialności osób eksploatujących statki o napędzie jądrowym, konwencji z 1971 r. w sprawie odpowie-

³⁰ VN Doc. A/RES 2414/XXIII.

³¹ Szerzej J. Csiecki, *Rola IMCO w kodyfikacji międzynarodowego prawa morskiego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1956, nr 9, s. 86—89.

działności cywilnej w dziedzinie transportu materiałów jądrowych drogą morską³².

2. Zagadnienie ochrony środowiska naturalnego morza podejmowane jest również na wszystkich kolejnych konferencjach prawa morza.

Podstawowym problemem przewijającym się w pracach jest pytanie, kto i w jaki sposób powinien podejmować niezbędne decyzje oraz na jakich oprzeć je kryteriach, aby utrzymać zdolność do życia mórz i oceanów. Obowiązek ochrony środowiska morskiego jest określany bardzo szeroko, ochrona ta nie zależy bowiem tylko od ochrony jego zasobów i zakazu wprowadzania substancji zanieczyszczających, ale obejmuje ponadto konieczność ustalenia i zapewnienia przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa statków, ich ładunków, metod konstrukcji, nawigacji, standardów bezpieczeństwa dla prac prowadzonych na i wokół instalacji używanych w celu wydobywania ropy naftowej oraz gazu ziemnego z dna morskiego; musi ona objąć także obowiązek niedopuszczania do rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń z jednego obszaru na drugi, bez względu na źródło takiego zanieczyszczenia. Wynegocjowane dotychczas postanowienia dotyczące ogólnych i szczegółowych obowiązków państw w zakresie ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem tworzą pewien zręb zespołu norm, który w wypadku ich ostatecznego przyjęcia nakładałby na państwa obowiązek podjęcia wysiłków mających na celu rzeczywistą ochronę mórz i oceanów.

2.3. KOMPLEKSOWY SYSTEM PRAWNOMIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY ŚRODOWISKA NATURALNEGO MORZA BAŁTYCKIEGO

W prawie morza dają się wyraźnie wyodrębnić dwie grupy norm — normy powszechne i normy regionalne. Kryterium wyodrębnienia jest przestrzenny zakres stosowania normy — regionalna jest stosowana na obszarze geograficznym wyróżniającym się określonym zespołem typowych dla niego warunków, norma powszechna natomiast na obszarze w zasadzie wszystkich mórz i oceanów. Z reguły normy regionalne mają na celu rozwinięcie i szczegółowe przystosowanie norm ogólnych do potrzeb danego regionu, istnieją jednak też normy regionalne o charakterze autonomicznym, nie wypływające z norm ogólnych. Z drugiej strony normy regionalne mogą być częścią norm ogólnych, wspólnie z nimi powstała (np. wspomniana wyżej instytucja tzw. obszarów specjalnych w konwencji londyńskiej z 1973 r.).

Pogłębiające się w latach siedemdziesiątych trudności w wyprac-

³² Por. też S. McDouglas, W. T. Burke, *The Public Orders of the Oceans*, Yale 1962, s. 835—836.

waniu ogólnych norm dotyczących zasad korzystania z morza spowodowały wzrost zainteresowania rozwiązaniami regionalnymi i rozwój tego sposobu rozwiązania problemów „morskich”. Podstawową przyczyną kryzysu norm ogólnych jest znaczna trudność wypracowania kompromisowych rozwiązań odpowiadających złożonym interesom poszczególnych państw, trudność tym większa, im więcej państw bierze udział w procesie tworzenia tych norm. W tej sytuacji gwarancją skuteczności działania norm regionalnych są bezpośrednie, określone interesy państw korzystających z danego akwenu.

Szczególną rolę wśród rozwiązań regionalnych mają do spełnienia normy w dziedzinie wywołującej najwięcej sporów, a mianowicie ochrony środowiska naturalnego morza. Problemy te szczególnie intensywnie występują w małych, zamkniętych akwenach, narażonych na znacznie szybsze przełowienie czy zanieczyszczenie (np. Bałtyk, Morze Czarne, Zatoka Perska itp.). Pierwszeństwo we wprowadzaniu takich rozwiązań regionalnych mają państwa nadbałtyckie.

2.3.1. INICJATYWY I DZIAŁANIA W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA NATURALNEGO BAŁTYKU PODEJMOWANE PRZED 1973 r.

Ochrona środowiska naturalnego Bałtyku stała się problemem wymagającym rozwiązania już w początkach XX w. W pierwszym rzędzie zwrócono uwagę na działania zmierzające do zachowania żywych zasobów morza. O tym, że problem ten był dostrzegany, świadczą akty ustawodawstw wewnętrznych państw bałtyckich w dziedzinie ochrony rybołówstwa³³. Akty te miały jednak znaczenie ograniczone zakresem terytorium swego obowiązywania, dla skutecznego rozwiązania problemu potrzebne były rozwiązania w skali międzynarodowej. Rozwiązania takie to szereg umów międzynarodowych, w początkowym okresie dwustronnych, po II wojnie światowej najczęściej już wielostronnych.

Pierwszym porozumieniem dotyczącym ochrony żywych zasobów Bałtyku była konwencja duńsko-szwedzka z 1899 r. i deklaracja tychże państw z 1907 r., dotyczące ochrony ryb płaskich (gładzie i fląder). Zastąpione one zostały podpisaną 31 X 1932 r. przez Danię, Szwecję i Norwegię konwencją o ochronie gładzie w Skagerraku, Kattegacie i Sundzie³⁴. Konwencja wprowadziła najniższy dopuszczalny wymiar poławianych ryb oraz zaleciła dalsze badania. Wynikiem tych badań

³³ Por. też J. Vonau, *Rola rozwiązań regionalnych w nowym prawie morza na przykładzie współpracy państw nadbałtyckich*, [w:] *Aktualne problemy prawa morza*, Gdańsk 1976, s. 274—276.

³⁴ *Recueil des Traites*, t. 139, s. 198.

było zaostrenie postanowień ochronnych w następnej umowie podpisanej przez te państwa 6 IX 1937 r. i dotyczącej tego samego obszaru³⁵.

W latach międzywojennych szereg porozumień dwustronnych dotyczyło ochrony łososia. Między innymi umowy między Estonią a Litwą z 1925 r., Szwecją i Finlandią z 1927 r. wprowadziły czas ochronny dla tego gatunku ryb. Istniały też porozumienia regulujące poszczególne kwestie techniczne wykonywania rybołówstwa. I tak np. konwencja fińsko-radziecka z 20 IX 1922 r. dotycząca rybołówstwa w Zatoce Fińskiej zabraniała używania przy połowach środków wybuchowych i ogłuszających.

W okresie powojennym najczęściej spotykanym przedmiotem umów dwustronnych jest współpraca przy wykonywaniu rybołówstwa oraz przyznanie na zasadzie wzajemności praw połowowych na obszarach wyłącznego rybołówstwa. Przykładów takich umów można przytoczyć wiele, zaliczyć do nich można m. in.:

— porozumienie między RFN i Danią z 29 V 1958 r. dotyczące wspólnego wykonywania rybołówstwa w fiordzie Flensburg³⁶,

— umowę między Polską a Danią z 1 VI 1971 r. w sprawie wzajemnego przyznania praw do połowów w ich odpowiednich strefach rybołówstwa morskiego³⁷,

— umowę polsko-szwedzką z 14 XII 1975 r. o wzajemnych prawach do prowadzenia połowów na obszarach ster wyłącznego rybołówstwa³⁸,

— podobne umowy Polski z NRD³⁹ oraz z RFN⁴⁰,

— porozumienie między rządami NRD i RFN z 29 VI 1974 r. o rybołówstwie w Zatoce Lubeckiej⁴¹.

Porozumienia wielostronne dotyczące współpracy państw bałtyckich w dziedzinie rybołówstwa były daleko rzadsze, z reguły były też ograniczone rzeczowo i przestrzennie. Pierwszym w okresie międzywojennym porozumieniem rzeczywiście wielostronnym był układ berliński z 17 XII 1929 r. w sprawie uregulowania połowu gładys i fląder na Morzu Bałtyckim⁴². Układ był zamknięty, jego kontrahentami były jedynie — Dania, Niemcy, Polska, Szwecja, Wolne Miasto Gdańsk. Pod względem terytorialnym układ nie obejmował wschodniej części Bałtyku. Pod względem rzeczowym był również ograniczony jedynie do dwóch gatunków ryb, wymienionych w tytule. Przyjęte środki ochron-

³⁵ Por. Zaorski, *op. cit.*, s. 28.

³⁶ Bundesgesetzblatt 1959, II, s. 1873.

³⁷ Dz.U. 1972, nr 3, poz. 13.

³⁸ Dz.U. 1976, nr 16, poz. 97.

³⁹ Dz.U. 1974, nr 35, poz. 202.

⁴⁰ Dz.U. 1975, nr 1, poz. 1.

⁴¹ Gesetzblatt der DDR 1974, nr 22.

⁴² Dz.U. 1931, nr 30, poz. 207.

ne to czas ochrony, dopuszczalne wymiary minimalne oraz zakaz stosowania określonych metod połowowych (trałowania włokiem dennym).

W okresie powojennym nie objęła swoim zasięgiem Bałtyku ani konwencja londyńska z 5 IV 1946 r. w sprawie regulowania rozmiarów oczek sieci rybackich i wymiarów ryb⁴³, ani zastępująca ją obecnie, wspomniana wyżej, konwencja o rybołówstwie na północno-wschodnim Atlantyku z 24 I 1959 r.⁴⁴ Również konwencja genewska z 1958 r. w sprawie rybołówstwa i zachowania żywych zasobów na morzu pełnym⁴⁵ ratyfikowana została spośród państw bałtyckich jedynie przez Danię i Finlandię⁴⁶.

Jedynym po wojnie porozumieniem wielostronnym w dziedzinie ochrony żywych zasobów było więc porozumienie w sprawie ochrony zasobów łososia, podpisane w Sztokholmie 20 XII 1962 r.⁴⁷ przez Danię, Szwecję i RFN. Polska przystąpiła do niego w 1971 r.

W ten więc sposób Bałtyk do 1973 r. był praktycznie jedynym akwenem na kuli ziemskiej, na którym nie obowiązywało kompleksowe porozumienie o ochronie rybołówstwa. Przekonanie o konieczności współpracy w tej dziedzinie powstało już dość dawno. Zalecenie co do ochrony niektórych gatunków ryb na Bałtyku uchwalono na Konferencji Rzymskiej w 1955 r., również Międzynarodowa Rada Badań Morza kilkakrotnie opracowywała zalecenia dotyczące podjęcia przez państwa bałtyckie współpracy w tej dziedzinie⁴⁸. Problemy te podejmowane były na konferencjach naukowych, m. in. w 1955 r. w Gdyni, sesji ICES w Bergen w 1957 r. Ze względów natury politycznej podjęcie konkretnych kroków stało się możliwe dopiero na początku lat siedemdziesiątych.

Działania prawne w zakresie ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem są znacznie mniej okazałe i podjęte zostały dużo później. W zasadzie jedynym układem regionalnym do 1974 r. był protokół radziecko-fiński, podpisany w Helsinkach w grudniu 1970 r., a dotyczący współpracy między organami obu tych państw w dziedzinie zwalczania zanieczyszczenia olejami Zatoki Fińskiej⁴⁹. Wśród norm

⁴³ Dz.U. 1947, nr 62, poz. 359.

⁴⁴ Dz.U. 1963, nr 45, poz. 250.

⁴⁵ Tekst — Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, Warszawa 1959, nr 3, s. 412—428.

⁴⁶ Por. L. Gelberg, *Problemy prawne współpracy państw bałtyckich*, Wrocław 1976, s. 73.

⁴⁷ Dz.U. 1971, nr 20, poz. 191.

⁴⁸ Por. szerzej R. Zaorski, *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony zasobów biologicznych Morza Bałtyckiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1963, nr 2, s. 37—52.

⁴⁹ Por. Gelberg, *op. cit.*, s. 85.

ogólnych zastosowanie do obszaru Morza Bałtyckiego mają przepisy wspomnianej wyżej konwencji londyńskiej z 1954 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza olejami. Również czekająca na wejście w życie nowa konwencja londyńska z 1973 r. zajmuje się Bałtykiem, zaliczając go do tzw. obszarów specjalnych, na których obowiązywać będą obostrzone rygory ochrony.

Problem ochrony wód Morza Bałtyckiego przed zanieczyszczeniem był podejmowany na konferencjach naukowych organizowanych przez państwa tego regionu. Konferencje takie zorganizowane były w latach 1969 i 1970 w Visby⁵⁰. Zasługą tych konferencji jest doprowadzenie do niemal całkowitej zgodności stanowisk w kwestiach merytorycznych. Sytuacja polityczna jednak wymagała jeszcze kilku lat na złagodzenie klimatu dla uzyskania zgodności co do konieczności zawarcia odpowiedniego układu międzynarodowego z udziałem wszystkich państw bałtyckich. Problemem, podobnie jak przy doprowadzeniu do podpisania układu o ochronie żywych zasobów, była konieczność uznania odrębności dwóch państw niemieckich i dopuszczenia do obrad również NRD.

2.3.2. KONFERENCJA GDAŃSKA Z 1973 r.

Projekt konwencji został przedstawiony w maju 1973 r. przez rząd PRL wraz z propozycją zorganizowania konferencji dyplomatycznej. Konwencja miała dotyczyć rybołówstwa i ochrony żywych zasobów w Morzu Bałtyckim. Konferencja odbyła się we wrześniu tegoż roku w Gdańsku i zakończyła się podpisaniem 13 IX 1973 r. konwencji o rybołówstwie w Morzu Bałtyckim i Biełtach⁵¹. Przedstawiony projekt został przyjęty z kilkoma zmianami, polegającymi głównie na rozszerzeniu terytorialnego zasięgu aktu na cieśniny duńskie i wody terytorialne państw — sygnatariuszy.

Konwencja gdańska jest układem otwartym, dopuszcza przystąpienie do niej państw pozabałtyckich. Państwa takie po przystąpieniu miałyby takie same prawa, jak państwa nadbrzeżne, włącznie z prawem współdecydowania we wszystkich sprawach dotyczących eksploatacji zasobów biologicznych morza.

Konwencję gdańską uznaje się za model rozwiązań regionalnych, argumentując to następującymi jej cechami: kompleksowością, prostotą i elastycznością rozwiązań⁵². Kompleksowość to pod względem zakresu

⁵⁰ Zob. J. Vonau, *Druga konferencja w Visby w sprawie zwalczania zanieczyszczeń Bałtyku*, „Technika i Gospodarka Morska” 1970, nr 11, s. 489.

⁵¹ Tekst — Dz.U. 1974, nr 32, poz. 188.

⁵² Por. Vonau, *Rola rozwiązań regionalnych...*, s. 284—286.

przedmiotowego objęcie ochroną nie tylko ryb, ale i innych żywych zasobów morza, dążenie do zachowania biologicznej równowagi wszystkich form życia w morzu. Pod względem zakresu terytorialnego zaś, to objęcie również wód terytorialnych państw — sygnatariuszy, czyli uznanie konieczności jednolitego postępowania na wszystkich obszarach jednolitego w gruncie rzeczy środowiska morskiego. Prostota i elastyczność rozwiązań to fakt, że konwencja jedynie stwarza odpowiednie ramy dla regulowania rybołówstwa i ochrony żywych zasobów, powołując do wypełnienia ich Międzynarodową Komisję Rybołówstwa Morza Bałtyckiego. Organ ten został wyposażony w szeroki zakres zadań i środków pozwalających na prowadzenie elastycznej polityki ochronnej dostosowanej do ciągle zmieniającej się sytuacji biologicznej. Tego rodzaju rozwiązanie pozwala również na zmianę zaleceń w drodze uchwał Komisji, a nie przez zmiany konwencji.

Międzynarodowa Komisja Rybołówstwa składa się z przedstawicieli państw — sygnatariuszy konwencji, nie więcej niż dwóch z każdego państwa. Mogą oni korzystać bez ograniczeń z pomocy ekspertów i doradców. Komisja wybiera swego przewodniczącego, który nie uczestniczy w głosowaniu i zaprzestaje swojej działalności jako przedstawiciel danego państwa. Na jego miejsce państwo może zgłosić innego przedstawiciela. Wydatki Komisji pokrywają w równych częściach sygnatariusze konwencji, jej siedzibą jest Warszawa. Decyzje i zalecenia Komisji podejmowane są większością dwóch trzecich głosów państw obecnych na posiedzeniu i głosujących, czyli przy wszystkich państwach obecnych przyjęcie uchwały czy zalecenia jest możliwe przy pięciu głosach aprobujących. Wydaje się to być całkowicie słuszne, gdyż np. przy zwykłej większości głosów negatywne ustosunkowanie się trzech państw formalnie nie przeszkadzające podjęciu uchwały czy zalecenia w praktyce jej realizację stawiałoby pod znakiem zapytania.

Komisja ma za zadanie czuwanie nad stanem żywych zasobów i rybołówstwem na Bałtyku, zbieranie, analizowanie i dystrybucję danych statystycznych oraz wyników badań naukowych. Zadaniem najważniejszym jest opracowywanie zaleceń dotyczących ochrony i racjonalnej eksploatacji biologicznych zasobów Bałtyku. Komisja może w tym celu proponować podjęcie wszelkich środków regulacji dotyczących narzędzi, urządzeń i metod połowowych, środków regulujących wymiary ryb, które mogą znajdować się na pokładach statków lub być wyladowywane, wystawione lub oferowane na sprzedaż, ustanawianie obszarów i okresów ochronnych, środków zmierzających do poprawy i zwiększenia żywych zasobów morza, włączając w to sztuczne rozmnażanie i wysiedlanie ryb i innych organizmów, środków regulujących bądź wprowadzających podział ogólnej masy połowowej

lub wielkości pokładu połowowego oraz środków kontroli wykonania zaleceń posiadających moc wiążącą.

Od uchwalonych zaleceń każde państwo może wnieść sprzeciw, który zwalnia je od wykonania tego zalecenia. Wniesienie jednakże sprzeciwu przez trzy państwa w stosunku do określonego zalecenia, powoduje zwolnienie wszystkich państw z obowiązku wprowadzenia zalecenia. Sprzeciw można wnosić tylko w określonych w konwencji terminach.

Konwencja zobowiązuje jej sygnatariuszy do podjęcia w stosunku do swoich obywateli i statków odpowiednich środków mających na celu wykonanie zaleceń, które stały się wiążące, oraz podjęcia odpowiednich kroków w przypadku ich naruszania.

2.3.3. KONWENCJA HELSIŃSKA Z 1974 r.

Konwencja podpisana została 22 III 1974 r. w Helsinkach, jej celem jest całościowa ochrona środowiska morskiego Bałtyku⁵³.

Konwencja ta jest niejako następstwem i kontynuacją postanowień konwencji gdańskiej, gdyż skuteczna walka z zanieczyszczeniem jest podstawą zachowania i następnie racjonalnej eksploatacji zasobów żywych morza.

Zakres terytorialny obowiązywania jest określony podobnie jak w konwencji gdańskiej, nie obejmuje więc wód wewnętrznych poszczególnych państw. W dziedzinie ochrony morza przed zanieczyszczeniem jest to ograniczenie dość istotne ze względu na lądowe źródła zanieczyszczeń i porty. Konwencja zobowiązuje jednak sygnatariuszy do zapewnienia osiągnięcia jej celów również na wodach wewnętrznych⁵⁴.

Konwencja obejmuje i określa wszystkie źródła zanieczyszczeń — z morza, lądu i powietrza, tworzy ramy organizacyjne do zwalczania tych zanieczyszczeń, jednocześnie jednak zawiera również bezpośrednie zakazy i ograniczenia oraz zobowiązuje państwa do dokonania określonych inwestycji i wprowadzenia pewnych rozwiązań organizacyjnych, niezbędnych do wykonania jej postanowień⁵⁵. Konwencja wylicza też substancje, które nie będą wprowadzane do morza, lub których rozprzestrzenianie podlegać będzie ograniczeniu i ścisłej kontroli⁵⁶. Kolejne załączniki do konwencji wprowadzają szereg dalszych

⁵³ Tekst konwencji *Umowy międzynarodowe o ochronie morza przed zanieczyszczeniem*, oprac. A. Kowalski, Gdańsk 1977, s. 312—382.

⁵⁴ Art. 4, pkt 3.

⁵⁵ Por. J. Łopuski, *Prawne problemy współpracy w zakresie korzystania z Bałtyku*, „Sprawy Międzynarodowe” 1975, nr 6, s. 113.

⁵⁶ Szerzej por. M. Żelazko, *Konwencja helsińska o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego*, „Technika i Gospodarka Morska” 1974, nr 7—9, s. 409—411.

ograniczeń, o których będzie mowa przy okazji oceny ustawodawstwa polskiego.

Podobnie jak konwencja gdańska, również konwencja helsińska powołuje wspólny organ dla realizacji celów i zadań w niej sformułowanych.

Jest to Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku z siedzibą w Helsinkach. W jej skład wchodzi przedstawiciele wszystkich sygnatariuszy konwencji. Zadania Komisji to sprawowanie stałego nadzoru nad realizacją postanowień konwencji, podejmowanie zaleceń w sprawie środków dotyczących celów konwencji oraz jej poprawek, łącznie ze zmianami w spisach substancji i materiałów oraz w określaniu kryteriów kontroli zanieczyszczenia.

Konwencja helsińska w szeregu swych postanowień ustaliła tylko ogólne wymagania, pozostawiając sprecyzowanie większości wymogów technicznych i organizacyjnych decyzji Komisji. Komisja powinna się na tej podstawie zająć m. in.:

- ustaleniem podziału Morza Bałtyckiego na strefy przeznaczone do kontroli przez poszczególne państwa,

- ustaleniem listy suchych ładunków szkodliwych (masowych i drobnicowych), wymagań co do ich opakowania, przewozu i manipulacji w portach,

- ustaleniem daty wprowadzenia w życie wymagań dla przewozu ciekłych substancji szkodliwych luzem lub w opakowaniach,

- ustaleniem zasad współpracy przy wspólnych akcjach w razie katastrofalnych wylewów oleju lub innego ładunku szkodliwego na morzu pełnym i wezwania pomocy przez państwa zagrożone,

- określeniem norm i wymagań technicznych dla urządzeń do neutralizacji ścieków fekalnych na statkach;

- ustaleniem daty zastosowania wymagań co do oczyszczania ścieków na statkach o wyporności powyżej 200 BRT oraz mniejszych, jeżeli przewożą więcej niż 100 osób,

- rozwijaniem i zastosowaniem jednolitych norm co do pojemności i umiejscowienia urządzeń służących do odbioru resztek olejowych i innych szkodliwych substancji, przy uwzględnieniu specjalnych potrzeb statków pasażerskich i masowców kombinowanych,

- ustaleniem sposobu wymiany informacji o przepisach, środkach i urządzeniach oraz stosowanej organizacji zwalczania masowych wylewów,

- opracowaniem międzynarodowych prawideł bezpieczeństwa żeglugi statków o dużym zanurzeniu, dla zapobiegania kolizjom, wejściu na brzeg lub mieliznę,

- rozwojem międzynarodowego systemu meldowania pozycji drogą radiową (przez duże statki przewożące substancje niebezpieczne),
- ustaleniem procedury przekazywania meldunków i alarmów o zauważonych zanieczyszczeniach i wylewach,
- ustaleniem zasad odpowiedzialności za szkody.

Jak widać, zestaw zadań jest bardzo urozmaicony i obejmuje obowiązki o różnym charakterze i ciężarze gatunkowym. Świadczy to o roli, jaką ma do spełnienia Komisja, przyjęciu przez konwencję rozwiązania polegającego na stworzeniu tylko ogólnych ram ochrony morza przed zanieczyszczeniem i przekazaniu właśnie Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Morza Bałtyckiego ogólnego zadania wypełnienia tych ram.

Konwencja helsińska jest, jak każda umowa międzynarodowa, pewnym kompromisem. Z tego też względu posiada pewne luki i niedociągnięcia, jak np. mało precyzyjne postanowienia dotyczące zanieczyszczeń z ładu — konwencja reguluje usuwanie szkodliwych substancji w znacznych ilościach, nie podając kryteriów tego określenia, nie przewiduje też sankcji za naruszenie jej postanowień wzywając jedynie sygnatariuszy, aby jak najszybciej sankcje takie wprowadzili na własnych terytoriach. Nie rozwiązano również w konwencji kwestii odpowiedzialności za szkody wynikłe z działania lub zaniechania sprzecznego z jej postanowieniami. Sprawy te będą musiały być rozstrzygnięte (i konwencja to podkreśla) w późniejszym czasie. Słabości konstrukcyjne można jednak uznać za usprawiedliwione również i pionierskim charakterem niektórych rozwiązań spowodowanym brakiem wzorów światowych.

Obydwie konwencje spotkały się z pozytywną oceną na całym świecie. Podkreślano ich kompleksowość i komplementarność, współdziałanie z normami ogólnymi, ich modelowy charakter dla innych rozwiązań regionalnych dzięki wzajemnemu uzupełnianiu się⁵⁷. Istotne było również danie wzorca efektywnej współpracy państw o różnych ustrojach społeczno-politycznych.

2.3.4. INNE UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Inne znaczenie dla ochrony środowiska morskiego Bałtyku i cieśnin duńskich przed zanieczyszczeniem przez kraje pozabałtyckie mają dwie umowy międzynarodowe, już obowiązujące:

⁵⁷ Por. A. Straburzyński, *Konwencje bałtyckie jako wzorzec rozwiązań regionalnych*, [w:] *Aktualne problemy międzynarodowego prawa morza*, Gdańsk 1975, s. 110.

— konwencja z 10 XI 1972 r. podpisana w Londynie, dotycząca zapobiegania zanieczyszczeniu morza przez zatapianie odpadów⁵⁸,

— konwencja z 15 II 1972 r., podpisana w Oslo, dotycząca zapobiegania zanieczyszczeniu północno-wschodniego Atlantyku przez zatapianie odpadów ze statków i samolotów⁵⁹.

Obie konwencje wprowadzają zakaz zatapiania substancji szczególnie szkodliwych⁶⁰. Odpadki zawierające substancje mniej szkodliwe mogą być natomiast zatapiane po spełnieniu kilku warunków:

— uzyskania zgody na każdorazowe zatopienie od odpowiednich organów skazanych przez te umowy,

— substancje mogą być zatapiane daleko od lądu (co najmniej 150 Mm),

— zatopienie musi być dokonane na dużej głębokości (pow. 2000 m).

W ten sposób konwencje wprowadzają praktyczny zakaz zatapiania jakichkolwiek odpadów w Bałtyku, bowiem na morzu tym nie występują obszary odpowiadające przedstawionym warunkom⁶¹. Zakaz ten dotyczyć będzie państw pozabałtyckich, bowiem podobny, dla państw — sygnatariuszy, wprowadza konwencja helsińska.

⁵⁸ Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Zbiór dokumentów*, Warszawa 1974, nr 3, s. 114.

⁵⁹ Tekst — „International Legal Materials” 1972, № 2, s. 262—266.

⁶⁰ Por. J. Łopuski, *Postępy w dziedzinie międzynarodowej kontroli i zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego*, „Technika i Gospodarka Morska” 1973, nr 9, s. 533—535; również Kwiatkowska, *op. cit.*, s. 54—58.

⁶¹ M. Jaworski, *Współpraca państw bałtyckich w zakresie ochrony środowiska morskiego Bałtyku*, „Przegląd Zachodniopomorski” 1978, nr 1, s. 55.

Rozdział 3

OCHRONA ŻYWYCH ZASOBÓW MORZA W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

3.1. POJĘCIE RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO I ZAKRES JEGO OCHRONY PRAWNEJ

1. W ujęciu prawnym rybołówstwo dzielone jest na rybołówstwo śródlądowe i rybołówstwo morskie, każda bowiem z tych dwóch gałęzi rybołówstwa normowana jest odrębnym aktem rangi ustawowej. Sprawami rybołówstwa śródlądowego zajmuje się ustawa z 7 III 1932 r. o rybołówstwie¹, kilkakrotnie później zmieniana w dość marginalnych jednak zagadnieniach. Rybołówstwo morskie jest aktualnie regulowane przepisami ustawy z dnia 21 V 1963 r. o rybołówstwie morskim² wraz z wieloma przepisami wykonawczymi. Ustawa ta zastąpiła obowiązującą do 1963 r. również przedwojenny akt, jakim był dekret Prezydenta RP z 3 XI 1936 r. o uregulowaniu połowów ryb morskich³.

Generalnie rzecz biorąc ustawa z 1963 r. normuje następujące zagadnienia: uprawnienia do wykonywania rybołówstwa, rejestrowanie statków rybackich oraz sprzętu rybackiego, zachowanie porządku przy połowach, ograniczenia i ochronę rybołówstwa oraz kontrolę jego wykonywania.

W ustawie z 1963 r., pojęcie rybołówstwa morskiego określone jest w sposób nowoczesny. W rozumieniu bowiem ustawy rybołówstwo to łowienie, hodowla i zawłaszczanie ryb oraz innych zasobów wód morskich. Przyjęcie tego rodzaju określenia w sposób wyraźny odróżnia cele ustawy z 1963 r. od celów ustawy z 1932 r. Według

¹ Dz.U. RP 1932, nr 55, poz. 357; w 1985 r. zastąpiona nową ustawą o rybactwie śródlądowym.

² Dz.U. 1963, nr 22, poz. 115, dwukrotnie zmienianej; Dz.U. 1970, nr 3, poz. 14; Dz.U. 1977, nr 37, poz. 163.

³ Dz.U. RP 1936, nr 84, poz. 586.

tej drugiej bowiem rybołówstwo to zawłaszczanie ryb i raków przez ich łowienie. Widać więc wyraźnie rozszerzenie pojęcia rybołówstwa w ustawie z 1963 r. i to zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Pod względem przedmiotowym rybołówstwo obejmuje wszystkie zasoby żywe morza, tak więc wszelkie przepisy ustawy z 1963 r. będą stosowane wobec pozyskujących zarówno ryby jak i inne zasoby morskie. Bardzo istotnym jest też nowoczesne określenie przedmiotowe wykonywania rybołówstwa morskiego — nie jest to tylko pozyskiwanie zasobów morza, ale jednocześnie działalność zmierzająca do ich zachowania na nie zmienionym poziomie, czyli hodowla. W samej więc definicji rybołówstwa zawarte są już pewne środki ochrony żywych zasobów morza. Pod tym względem ustawa o rybołówstwie morskim z 1963 r. jest porównywana z prawem łowieckim⁴, które również uznaje hodowlę za jeden z elementów nowoczesnego rozumienia łowiectwa.

2. Istotne znaczenie ma określenie terytorialnego zasięgu działania ustawy z 1963 r. i jej przepisów wykonawczych, w tym oczywiście również przepisów o ochronie żywych zasobów morza. Zgodnie z postanowieniami samej ustawy stosuje się jej przepisy wobec wszystkich podmiotów uprawiających rybołówstwo na obszarze polskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego. Pas morza terytorialnego liczy obecnie 12 mil morskich, zgodnie z ustawą z 17 XII 1977 r. o morzu terytorialnym PRL⁵. Tak określony zakres obowiązywania ustawy z 1963 r. został przez nią rozszerzony na wody morza pełnego, gdzie jej przepisy obowiązują uprawiające rybołówstwo polskie statki rybackie.

Dalsze uściślenie terytorialnego zakresu obowiązywania ustawy wprowadzają przepisy wykonawcze do niej, a przede wszystkim trzy rozporządzenia ministra żeglugi — z 10 X 1963 r. w sprawie ochrony rybołówstwa morskiego⁶, z 8 VII 1964 r. w sprawie ochrony rybołówstwa na Zalewie Szczecińskim⁷ oraz z 11 VI 1965 r. w sprawie ochrony rybołówstwa na Zalewie Wiślanym⁸. Akty te tworzą dla potrzeb ochrony żywych zasobów trzy strefy — Zalew Szczeciński, Zalew Wiślany oraz pozostały obszar Bałtyku. Wyodrębnienie przepisów ochronnych dla obu zalewów było spowodowane swoistymi warunkami naturalnymi i ichtiofauną tam występującą, co wymagało odmiennego nieco uszczegółowienia przepisów ochronnych. W ten sposób na terenie

⁴ Dekret z 17 VI 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim; z późn. zm., tj. Dz.U. 1973, nr 33, poz. 197.

⁵ Dz.U. 1977, nr 37, poz. 162.

⁶ Dz.U. 1963, nr 47, poz. 267.

⁷ Dz.U. 1964, nr 28, poz. 182.

⁸ Dz.U. 1965, nr 23, poz. 150.

obu zalewów obowiązują przepisy, które można byłoby określić jako *lex specialis* wobec ogólnych norm o ochronie żywych zasobów.

Rozporządzenie o ochronie rybołówstwa obowiązuje statki polskie dokonujące połowów na morzu pełnym tylko na terenie Bałtyku. Na innych obszarach morskich obowiązują te statki ogólne przepisy ustawy z 1963 r. nakazujące stosowanie przewidzianych nią środków ochronnych. Uznać należy, że uszczegółowienia tych przepisów należy szukać w umowach międzynarodowych o ochronie rybołówstwa obowiązujących na danym obszarze, chyba że istnieją polskie przepisy wewnętrzne dotyczące tych obszarów. Przykładem takiego aktu jest rozporządzenie ministra żeglugi z 3 VI 1965 r. w sprawie wykonywania rybołówstwa przez polskie statki rybackie na wodach północno-wschodniego Atlantyku⁹, czy też rozporządzenia ministra żeglugi z 5 VI 1972 r. w sprawie ograniczenia połowów niektórych gatunków ryb włokiem na wodach północno-zachodniego Atlantyku¹⁰.

Dalszym rozszerzeniem terytorialnego zakresu obowiązywania ustawy z 1963 roku stała się ustawa z 17 XII 1977 r. o polskiej strefie rybołówstwa morskiego¹¹. Na podstawie podanych wcześniej zasad nie ulega wątpliwości, że na terenie tej strefy przepisy ustawy z 1963 r. również obowiązują, przede wszystkim wobec statków polskich. Bardziej skomplikowana jest sytuacja statków bandery obcej. Statki takie mogą uprawiać rybołówstwo w polskiej strefie tylko na podstawie umowy międzynarodowej dopuszczającej taką możliwość, a zawartej między Polską a państwem przynależności statku. Wydaje się, że umowa taka powinna posiadać odpowiednie klauzule odnośnie do m. in. ochrony rybołówstwa i stosowania w tym względzie polskich przepisów. Rozporządzenie wykonawcze do ustawy¹² oprócz wprowadzanych w swej treści przepisów ochronnych (stosunkowo nielicznych) przewiduje generalny nakaz stosowania w strefie przepisów ochronnych wynikających z zaleceń Międzynarodowej Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego. Rozwiązanie to należy uznać ze względów politycznych za słuszne. Jednak wobec braku w chwili obecnej kompleksowego uregulowania spraw ochrony żywych zasobów przez Komisję (ponieważ prace są w toku), należy jeszcze raz postulować zobowiązanie państw obcych umowami do tymczasowego stosowania polskich przepisów ochronnych — do chwili opracowania zaleceń komisji rozstrzygających daną sprawę. Autor sądzi również, że nawet brak takich zobo-

⁹ Dz.U. 1965, nr 23, poz. 151.

¹⁰ Dz.U. 1977, nr 15, poz. 109.

¹¹ Dz.U. 1977, nr 37, poz. 163.

¹² Rozporządzenie ministra handlu zagranicznego i gospodarki morskiej z 22 XII 1977 r. w sprawie zasad i warunków uprawiania rybołówstwa przez obce statki rybackie w polskiej strefie rybołówstwa morskiego — Dz.U. nr 38, poz. 175.

wiązań umownych nie zwalnia statków obcych od stosowania polskich przepisów ochronnych, gdyż żadne racjonalne przesłanki nie przemawiają za przyznaniem tym statkom większych uprawnień, niż mają statki polskie, a strefy rybołówcze (oraz ich status prawny) zostały uznane przez państwa nadbałtyckie. Równocześnie należy uznać zobowiązanie statków obcych do stosowania w polskiej strefie polskich przepisów, o ile wprowadzają one środki ochronne dalej idące niż wynikające z umów międzynarodowych. Uzasadnia to ogólny cel przepisów ochronnych.

Wspomniane rozporządzenie dość wyraźnie ogranicza możliwość wykonywania rybołówstwa w polskiej strefie przez statki obce. Oprócz wspomnianego zakazu wykonywania połowów bez zezwolenia wynikającego z umowy międzynarodowej wprowadzono następujące dalsze ograniczenia:

1. Obowiązek posiadania zezwolenia urzędu morskigo, wydawanego na okres do jednego roku.

2. Ograniczenie możliwości dokonywania połowów tylko do trzech gatunków ryb.

3. Zakaz dokonywania połowów przez statki rybackie o długości powyżej 30 m, statki posiadające urządzenia do przetwarzania ryb na mączkę rybną, z udziałem statków — baz lub statków łącznikowych.

4. Obowiązek prowadzenia książki — dziennika połowowego — zawierającego szereg określonych informacji dotyczących przebiegu połowu i używanego sprzętu rybackiego.

5. Obowiązek codziennego meldowania drogą radiową urzędowi morskemu o pobycie w strefie i przebiegu połowu.

6. Obowiązek poddania się kontroli przestrzegania przepisów rozporządzenia wykonywanej przez organy ochrony granic i organy administracji morskiej.

7. Obowiązek stosowania przepisów ochronnych zawartych w rozporządzeniu.

Jak wspomniano wyżej, dokonywanie połowów w polskiej strefie rybołówstwa przez statki obcych bander jest możliwe na podstawie zezwolenia zawartego w umowie międzynarodowej. Przykładem takich umów mogą być porozumienia polsko-radzieckie i polsko-szwedzkie, zawarte w 1978 r. Pierwsze podpisane zostało na szczepku ministerstw, drugie to porozumienie międzyrządowe. Obydwa zezwalały statkom państw — kontrahentów na dokonywanie połowów we wzajemnych strefach jurysdykcji poza linią 12 Mm. Całkowity dopuszczalny połów ryb, kwoty i obszary połowowe są określone w drodze konsultacji. W pierwszych latach obowiązywania umów przy ustalaniu ich wysokości brane są pod uwagę tradycyjne połowy każdej ze stron

w obcej strefie. Porozumienia zawarte zostały na okres 10-letni z możliwością ich milczącego przedłużenia na dalsze okresy 6-letnie.

Rozważając problemy wynikające z zastosowania instytucji stref jurysdykcji rybołówczej nie można jednak powstrzymać się od jej negatywnej oceny. Strefy te zostały wprowadzone na Bałtyku w latach 1976—1977, mniej więcej równocześnie przez wszystkie państwa jednak pod dość wyraźną presją Szwecji. Instytucja ta kwestionowana była już wcześniej, po wprowadzeniu 200-milowych stref ekonomicznych, przez wielu ekologów na całym świecie.

W stosunku do Bałtyku naukowcy kładą duży nacisk na podkreślenie sztuczności wprowadzanych granic, szczególnie widocznej na tym niewielkim morzu. Wprowadzony podział jest sprzeczny z podstawowymi zasadami biologii morza, gdyż odległe wędrówki, jakie odbywają trzy zasadnicze gatunki ryb bałtyckich, podważają celowość wprowadzenie stref jako środka ochrony żywych zasobów. Na odwrót — powstaje poważne niebezpieczeństwo zaostrenia konkurencji i wyniszczenia zasobów, które czasowo znalazły się w sztucznych granicach jakiegokolwiek bądź strefy. Ograniczeniem takiej konkurencji, do pewnego jednak tylko stopnia, mogą być limity połowowe wprowadzane przez Międzynarodową Komisję Rybołówstwa, powołaną przez konwencję gdańską z 1973 r.

3. Ochrona rybołówstwa jest jednym z głównych elementów ustawy z 1963 r. Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej pojęcie rybołówstwa jego ochrona oznacza dążenie do zapewnienia racjonalizacji gospodarki rybnej, a właściwie przede wszystkim jednej z jej dziedzin, właśnie rybołówstwa. Tak więc podstawowym celem ustawy wydaje się być racjonalizacja i optymalizacja pozyskiwania żywych zasobów morza — czyli pozyskiwania takiej ilości zasobów żywych morza (głównie ryb), aby była ona jak największa, a jednocześnie nie powodowała tzw. przełowienia, czyli jeszcze inaczej — aby łowiska w długich okresach czasu były możliwie jednakowo wydajne. Jest to podejście podobne jak wskazane wcześniej przyczyny działania ochronnej w wielu międzynarodowych konwencjach rybołówczych.

Ustawa z 1963 r. stanowi dla ochrony rybołówstwa morskiego w Polsce pewne ramy ogólne. Przepisy ochronne ustawy nie są przepisami szczegółowymi, z wyjątkiem norm stanowiących gwarancję stosowania środków ochronnych. Ustawa określa rodzaje środków ochronnych, jakie mogą być stosowane, upoważnia jednocześnie określone organy państwowe do konkretnego już stosowania tych środków. Ustawa zobowiązuje jednocześnie do przestrzegania tak wprowadzonych w życie środków. Uprawnienia do wprowadzania w życie

środków ochronnych oraz określenie zezwoleń od stosowania przewidzianych przez nie zakazów i ograniczeń ustawa przekazała ministrowi żeglugi, od którego kompetencje te przejął kolejno minister handlu zagranicznego i gospodarki morskiej, a obecnie minister-kierownik Urzędu Gospodarki Morskiej. W kilku drobnych wypadkach, o czym będzie mowa niżej, kompetencje takie posiadają również urzędy morskie.

3.2. ORGANIZACJA I WYKONYWANIE RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO

3.2.1. ORGANY ADMINISTRACJI RYBOŁÓWSTWA

1. Organy administracji rybołówstwa morskiego to organy zajmujące się ogólnie sprawami administracji morskiej. Działają one obecnie w systemie dwuszczeblowym — na szczeblu centralnym minister — kierownik Urzędu Gospodarki Morskiej, na szczeblu terenowym — urzędy morskie.

Minister — kierownik Urzędu Gospodarki Morskiej przejął w tej mierze kompetencje ministra żeglugi¹³. Należą do niego obecnie następujące zadania w dziedzinie gospodarki rybnej:

- eksploatacja i rozbudowa floty rybackiej,
- eksploatacja i rozbudowa portów oraz przystani rybackich,
- eksploatacja przedsiębiorstw usługowych związanych z rybołówstwem morskim,
- ochrona rybołówstwa morskiego,
- nadzór techniczny nad urządzeniami żeglugowymi i portowymi rybołówstwa morskiego,
- przetwórstwo rybne, skup ryb, hurtowy i detaliczny obrót rybami.

Terenowymi organami administracji morskiej są urzędy morskie¹⁴. Obecnie ich terytorialny zasięg działania obejmuje obszary portów morskich, przystani, wód wewnętrznych i terytorialnych oraz strefę rybołówstwa. Urzędy morskie w dziedzinie rybołówstwa przejęły kompetencje morskich urzędów rybackich, utworzonych w 1948 r. po likwidacji Generalnego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego. Są to aktualnie następujące zadania z dziedziny rybołówstwa morskiego:

¹³ Por. ustawę z 10 IV 1974 r. o utworzeniu urzędu min. handlu zagranicznego i gospodarki morskiej — Dz.U. nr 13, poz. 78, oraz ustawę z 28 lipca 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej — Dz.U. nr 44, poz. 201.

¹⁴ Por. dekret z 2 II 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej — Dz.U. nr 6, poz. 35.

- prowadzenie rejestru rybaków morskich,
- wydawanie dokumentów rybackich,
- opieka nad warunkami pracy w rybołówstwie,
- prowadzenie rejestru morskich statków rybackich,
- regulowanie połowów, kontrola przestrzegania przepisów o ochronie rybołówstwa, wydawanie zezwoleń w tej mierze, tworzenie okresowych obwodów ochronnych.

Na czele urzędu morskiego stoi dyrektor, posiadający prawo wydawania przepisów powszechnie obowiązujących o charakterze źródeł prawa miejscowego. Uprawnienie to wynika z art. 7 dekretu z 1955 r. Można wyróżnić trzy grupy aktów wydawanych przez dyrektorów urzędów morskich¹⁵:

a) Akty wykonawcze do innych niż dekret z 1955 r. aktów ustawowych i do wydawanych na podstawie upoważnień w nich zawartych rozporządzeń i zarządzeń wykonawczych. Te akty dyrektorów UM mają charakter aktów ściśle wykonawczych, wydawane są na podstawie konkretnych upoważnień zawartych w aktach wyższego rządu, konkretyzują materie już w nich ogólnie uregulowane.

b) Akty wydawane z upoważnienia art. 7 dekretu z 1955 r., nazywane zarządzeniami porządkowymi. Dyrektorzy UM mają w tym trybie regulować zagadnienia pozostające poza regulacją ustawową, przedmiotowy zakres zarządzeń jest jednak ograniczony do spraw wliczonych w upoważnieniu.

c) Przepisy portowe — stanowią w zasadzie konglomerat obu poprzednich typów. Wspomniany wyżej art. 7 upoważnia m. in. dyrektorów UM do regulowania spraw bezpieczeństwa i porządku portowego. W dekrete brak jednak jakiegokolwiek dalszej wzmianki na temat zasad dokonania regulacji tego zagadnienia, wskaźniki takie można natomiast znaleźć w ustawie z 1 XII 1961 r. — kodeks morski¹⁶ oraz w innych aktach rangi ustawowej i ich przepisach wykonawczych¹⁷.

W skład urzędów morskich wchodzi jako ich jednostki kapitanaty i bosmanaty portów. Jednostki te zajmują się sprawami bezpieczeństwa żeglugi, utrzymania porządku ruchu statków w porcie i na redzie, bezpieczeństwa przeciwpożarowego, prowadzą rejestrację statków wchodzących i wychodzących z portu oraz kontrolują ich dokumenty.

¹⁵ Por. też Z. Godecki, *Nowe przepisy portowe w świetle zasad tworzenia prawa*, „Technika i Gospodarka Morska” 1974, nr 7—8.

¹⁶ Dz.U. 1961, nr 58, poz. 318.

¹⁷ Por. np. rozporządzenie ministra żeglugi z 6 IX 1967 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych — Dz.U. nr 39, poz. 200, zmiana Dz.U. 1972, nr 7, poz. 41.

Sytuacja prawna kapitana portu budzi jednak pewne wątpliwości. Według art. 4 dekretu z 1955 r. oraz § 5 zarządzenia ministra żeglugi z 21 III 1955 r. w sprawie utworzenia, organizacji i właściwości miejscowej urzędów morskich¹⁸, kapitanaty wchodzą w skład urzędów morskich. Sytuacji prawnej kapitana nie można określić w oderwaniu od sytuacji prawnej urzędu. Organem administracji jest dyrektor urzędu, urząd jest jego aparatem pomocniczym. Organem upoważnionym do decydowania jest dyrektor — przykładem wspomniany wyżej art. 7 dekretu z 1955 r. Z regulaminów organizacyjnych urzędów wynika, że w ich skład wchodzi wydziały. Ranga kapitanatów jest różna — kapitanaty czterech największych portów są równorzędne wydziałom, natomiast portów mniejszych są podporządkowane wydziałom portów w urzędach morskich jako ich komórki organizacyjne. Takie usytuowanie pozwala na zaliczenie kapitanatów do aparatu pomocniczego dyrektora urzędu. Oznacza to, że kapitan wykonuje jedynie część kompetencji dyrektora urzędu morskiego, dyrektor każdą część tych kompetencji może zastrzec dla siebie. Sytuacja wyglądałaby tu identycznie jak w przypadku terenowych organów administracji ogólnej i ich urzędów¹⁹.

Stwierdzenie takiego usytuowania kapitanatów portów nasuwa jednak pewne uwagi. Posługując się wykładnią historyczną art. 4 dekretu z 1955 r. można dojść do wniosku, że dokonano nim jedynie zmiany podporządkowania organizacyjnego kapitanatów portów podając je pod nadzór dyrektorów UM, zamiast poprzedniego podporządkowania zarządowi portów (które *notabene* działają nadal). Kapitanaty w czterech największych portach utworzone zostały przez ministra żeglugi, w ten sam sposób ustalono też ich zakres działania. Dyrektorzy UM zostali upoważnieni w tej sferze jedynie do zmiany zakresu działania kapitanatów przez jego rozszerzenie na pobliskie wody zewnętrzne i morza terytorialne²⁰. Zmiana kompetencji może więc należeć wyłącznie do ministra — kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej. Dyrektor nie może również przejąć do swojej kompetencji uprawnień nadanych kapitanowi art. 70 kodeksu morskiego — prawa tymczasowego zatrzymania statku lub wraku, czy też prawa nakładania grzywien nadanego art. 148 kodeksu wykroczeń²¹. Decyzje kapita-

¹⁸ Mon. Pol. 1955, nr 63, poz. 749.

¹⁹ Por. na temat kompetencji toap — M. Stahl, A. Tomczyk, *Terenowy organ administracji państwowej i instytucja upoważnienia w świetle ustawy o radach narodowych*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 10.

²⁰ Na podstawie § 6 ust. 2 zarządzenia ministra żeglugi z 1955 r., Mon. Pol. nr 63, poz. 749.

²¹ Ustawa z 20 V 1971 r., kodeks wykroczeń, Dz.U. nr 12, poz. 114.

na portu dyrektor UM może zmienić w trybie postępowania administracyjnego. Stwierdzenia te pozwalają Z. Grabskiemu²² na uznanie kapitana portu właściwie za organ administracji. Stwierdza on, że wśród elementów kreujących organ w stosunku do kapitana portu brakuje tylko jednego — ustawowego wyodrębnienia organizacyjnego. Dotyczy to oczywiście jedynie kapitanów czterech największych portów — Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia.

Wydaje się jednak, że pomimo przedstawionych powyżej uwag kapitanów wspomnianych portów nie można uznać za organy administracji właśnie ze względu na brak wyodrębnienia organizacyjnego²³. Nieprzekonująca wydaje się być wykładnia historyczna art. 4 dekretu z 1955 r., gdyż, gdyby chodziło tu o zmianę podporządkowania organizacyjnego, właściwy fragment dekretu mógłby np. brzmieć „kapitanowie portów podlegają dyrektorowi urzędu morskiego”. Sytuacja obecna została być może spowodowana zmianą znaczenia kapitanatów największych portów, należałoby więc postulować jednoznaczne uregulowanie tej sprawy w opracowywanym właśnie akcie dotyczącym organizacji administracji morskiej.

2. Pojęcie „morska gospodarka rybna” obejmuje łowienie, hodowlę i zawłaszczanie poławianych ryb morskich oraz przetwórstwo rybne, obrót towarowy rybami i przetworami rybnymi, import — eksport ryb i przetworów rybnych, działalność naukowo-badawczą i szereg innych dziedzin tworzących w sumie wyodrębnioną gałąź przemysłu. Rybołówstwo morskie jest częścią tak rozumianej gospodarki morskiej. Jak wspomniano wyżej, tak rozumiana gospodarka morska na podstawie art. ustawy z 3 VII 1981 r. o utworzeniu Urzędu Gospodarki Morskiej²⁴ należy do kompetencji tegoż ministra²⁵.

Tego rodzaju rozwiązanie (powiązanie gospodarki rybnej z handlem zagranicznym) jest specyficzne dla Polski. W większości krajów socjalistycznych, jak i kapitalistycznych gospodarka rybna jest wyodrębniona w osobny resort (np. ZSRR) albo (najczęściej) jako gałąź gospodarki zbliżona swoim charakterem do przemysłu spożywczego jest włączona do resortów obejmujących sprawy żywienia kraju (np. NRD, RFN, Rumunia, Szwecja). Rozwiązanie to ma zalety i wady, generalnie jednak wydaje się, że w resorcie tym rybołówstwo morskie

²² Z. Grabski, *Sytuacja prawna kapitana portu*, „Technika i Gospodarka Morska” 1976, nr 2, s. 82—92.

²³ Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 162—167.

²⁴ Dz.U. 1981, nr 17, poz. 81.

²⁵ W sprawie pojęcia gospodarki rybnej zob. też Z. Lampasiak, W. Popieła, *Rybołówstwo morskie*, Gdańsk 1976 s. 105—106.

i cała gospodarka rybna zajmuje raczej pośledniejsze miejsce. Kontynuowane jest też w zasadzie w rozwiązaniu tym powiązanie rybołówstwa z transportem morskim z dość wyraźnymi preferencjami dla tego ostatniego. Powoduje to m. in. podporządkowanie rybołówstwa instytucjom prawnym wykształconym w transporcie morskim, co nie zawsze jest słuszne ze względu na specyfikę rybołówstwa (np. przepisy prawa pracy na morzu powinny być zróżnicowane dla rybaków i marynarzy — transportowców).

Działalnością gospodarczą w ramach morskiej gospodarki rybnej zajmują się trzy grupy podmiotów. Biorąc pod uwagę kryterium własności środków produkcji należy wyodrębnić:

1. gospodarke państwową,
2. gospodarke spółdzielczą,
3. gospodarke prywatną.

Podmioty państwowe wykonujące gospodarke rybna to obecnie:

a) przedsiębiorstwa państwowe rybołówstwa morskiego, przetwórstwa i handlu rybami:

- przedsiębiorstwa połowów dalekomorskich i usług rybackich,
- przedsiębiorstwa połowów i usług rybackich (działające w zasadzie na Bałtyku),
- przedsiębiorstwa handlowo-przemysłowe (centrale rybne),
- inne przedsiębiorstwa (Przedsiębiorstwo Przemysłowo-Usługowe Rybołówstwa Morskiego „Transocean”, Zakłady Rybne, BHZ „Rybex”),

b) instytucje naukowo-badawcze: Morski Instytut Rybacki, Ośrodek Naukowo-Badawczy Handlu Rybnego, Centralne Laboratorium Przemysłu Rybnego,

c) instytucje oświatowe — szkoły zawodowe i technika rybackie.

Spółdzielnie rybołówstwa morskiego działają na podstawie zasad ustawy z 16 IX 1982 r. — prawo spółdzielcze²⁶. Spółdzielnie te organizują i prowadzą zakłady wytwórcze i usługowe związane z rybołówstwem morskim. Wszystkie spółdzielnie są armatorami łodzi rybackich zdolnych do wykonywania połowów na morzu, niektóre z nich posiadają własne floty kutrów motorowych. Spółdzielnie prowadzą połowy prawie wyłącznie na Bałtyku, niektóre tylko do niedawna uczestniczyły w niewielkim zakresie w połowach na Morzu Północnym.

Organizacją skupiającą rybaków indywidualnych jest Zrzeszenie Rybaków Morskich w Gdyni. Skupia ono indywidualnych rybaków — właścicieli lub dzierżawców prywatnych kutrów i łodzi na całym wybrzeżu. Zakresem jego działalności objęte są jedynie połowy przybrzeżne. Celem Zrzeszenia jest pomoc przy wykonywaniu przez rybaków niedietnych przez nich zobowiązań umownych o dostawę ryb.

²⁶ Dz.U. 1982, nr 30, poz. 210.

3.2.2. ZEZWOLENIE NA WYKONYWANIE RYBOŁÓWSTWA

Zgodnie z ustawą z 1963 r. oraz przepisami wykonawczymi do niej²⁷ wykonywanie rybołówstwa morskiego wymaga odpowiedniego pozwolenia. Z tego punktu widzenia można wyodrębnić dwie grupy podmiotów uprawiających rybołówstwo morskie:

- a) podmioty uprawnione na mocy samej ustawy,
- b) podmioty posiadające zezwolenie właściwego organu administracji.

Do uprawiania rybołówstwa morskiego uprawnione są z mocy ustawy:

- przedsiębiorstwa państwowe utworzone w celu uprawiania tego rybołówstwa,
- spółdzielnie pracy rybołówstwa morskiego,
- instytuty naukowo-badawcze oraz szkoły rybołówstwa morskiego.

Wykonywanie rybołówstwa przez jakiegokolwiek inne podmioty wymaga uzyskania w odpowiednim trybie zezwolenia; przy czym nie odgrywa tu roli cel działalności — zarobkowy, sportowy czy inny. Tryb uzyskania zezwolenia jest zróżnicowany w zależności od tego, czy ubiega się o nie osoba prawna czy fizyczna oraz od zamierzonego celu wykonywania rybołówstwa.

Wniosek o wydanie zezwolenia na uprawianie rybołówstwa morskiego dla celów gospodarczo-zarobkowych przez osobę prawną nie uprawnioną do tego z mocy samej ustawy powinien być skierowany do ministra — kierownika Urzędu Gospodarki Morskiej. Wniosek powinien zawierać dane określające miejsce i rozmiary zamierzonego wykonywania rybołówstwa (np. liczba i tonaż posiadanych statków, rodzaj i ilość sprzętu rybackiego, liczba zatrudnionych osób). Zezwolenie wydawane jest na czas w nim określony, ze względów gospodarczych może być cofnięte wcześniej. Stwierdzenie to nie powinno wykluczać możliwości cofnięcia zezwolenia na wniosek danej osoby prawnej oraz z powodu okoliczności związanych z warunkami jej istnienia.

Osoba fizyczna może ubiegać się o wydanie zezwolenia na wykonywanie rybołówstwa morskiego dla celów gospodarczo-zarobkowych, u dyrektora urzędu morskiego właściwego dla portu macierzystego statku, na którym zamierza uprawiać rybołówstwo. Wniosek powinien zawierać dowód stwierdzający odpowiedni stan zdrowia oraz niezbędne kwalifikacje zawodowe. Przepisy wykonawcze precyzują, co na-

²⁷ Zarządzenie ministra żeglugi z 26 XI 1963 r. w sprawie trybu wydawania zezwoleń na uprawianie rybołówstwa morskiego — Mon. Pol., nr 91, poz. 429; instrukcja nr 8 ministra żeglugi z 17 III 1964 r. w sprawie określenia wzorów zezwoleń na

leży uważać za niezbędną poziom kwalifikacji²⁸. Ustawa uznaje również, że wnioskodawca powinien wykonywać rybołówstwo osobiście. Od tej zasady są jednak wyjątki — zezwolenie może otrzymać osoba, która z wyraźnej, ważnej przyczyny (np. wiek, stan zdrowia) nie może wykonywać rybołówstwa osobiście. O zezwolenie takie może również ubiegać się pozostała po zmarłym rybaku rodzina, która posiada własny sprzęt i statek rybacki, a rybołówstwo jest jej jedynym źródłem utrzymania. Zezwolenia dla osób fizycznych wydawane są na okres pięciu lat.

Spełnienie powyższych okoliczności nie przesądza o przyznaniu zezwolenia. W określonych przypadkach, ściśle w ustawie wyliczonych, urząd ma prawo odmowy wydania zezwolenia. Są to następujące sytuacje, dotyczące osoby ubiegającej się o zezwolenie:

— w okresie ostatnich 10 lat została skazana prawomocnie za popełnienie przestępstwa przeciwku bezpieczeństwu państwa albo za bezprawne przekroczenia granicy państwowej lub naruszenie innych przepisów o ochronie granic państwa,

— w okresie 3 lat została skazana prawomocnie za popełnienie przestępstwa z chęci zysku,

— w okresie ostatnich dwóch lat ukarana została więcej niż 2 razy za wykroczenie przeciw przepisom o rybołówstwie.

Z tych samych powodów już wydane zezwolenie ustawa pozwala cofnąć. To ostatnie sformułowanie wydaje się być trochę niejasne i niewłaściwe. Sądzymy, że chodzi w nim o dwie grupy sytuacji:

— gdy przyczyny uzasadniające odmowę wydania zezwolenia istniały przed jego wydaniem, nie zostały jednak w trakcie postępowania wzięte pod uwagę — stanowić to może podstawę wznowienia postępowania,

— przyczyny wskazane powyżej zaistniały po wydaniu zezwolenia — stanowić to może podstawę do cofnięcia zezwolenia.

Przepisy wykonawcze i sama ustawa wprowadzają jeszcze ograniczenie możliwości uzyskania zezwolenia na uprawianie rybołówstwa morskiego przez osobę fizyczną w celach gospodarczo-zarobkowych. Ograniczeniem takim jest obowiązek uzyskania przez osobę, która fak-

uprawianie rybołówstwa morskiego — nie publikowana; zarządzenie ministra żeglugi z 31 XII 1963 r. w sprawie wydawania dokumentów żeglarskich osobom wykonującym indywidualne rybołówstwo morskie — Mon. Pol. 1964, nr 3, poz. 11; rozporządzenie ministra żeglugi z 1 VII 1964 r. w sprawie wydawania zezwoleń na wykonywanie sportowego rybołówstwa morskiego przez osoby nie posiadające karty wędkarskiej — Dz.U. nr 27, poz. 175.

²⁸ Por. rozporządzenie ministra żeglugi z 10 III 1964 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych oficerów i rybaków na polskich statkach rybackich — Dz.U. nr 12, poz. 74.

tycznie będzie uprawiać rybołówstwo, tzw. dokumentów żeglarskich. Są to dokumenty uprawniające do kierowania statkiem oraz znajdowania się i poruszania tegoż statku na określonym obszarze wód morskich. Istnieją dwa rodzaje dokumentów żeglarskich:

a) Karta rybacka dla rybaka łodziowego — uprawnia do wykonywania połowów na polskich wodach wewnętrznych i w pasie wód przybrzeżnych o szerokości 6 Mm od wybrzeża.

b) Karta rybacka dla rybaka kutrowego — uprawnia do wykonywania połowów z kutrów i łodzi na całym obszarze Morza Bałtyckiego. Nie uprawnia do zawijania do obcych portów z wyjątkiem przypadków sztormowych i awarii morskich, jeżeli nie ma możliwości schronienia w portach polskich.

Dokumenty wydaje urząd morski, przy czym może odmówić ich wydania, jeżeli istnieją przeszkody w uzyskaniu pozwolenia właściwych organów na przekroczenie granic państwa albo w wypadku cofnięcia zezwolenia na uprawianie rybołówstwa. Wydaje się, że kompetencja ta powinna mieć charakter obligatoryjny, również w przypadku obecnego prawa do cofnięcia dokumentu w razie zaistnienia tychże przyczyn. Dokumenty tracą ważność w razie niewykonania rybołówstwa przez okres dłuższy niż 1 rok i z chwilą śmierci rybaka. Dokumenty żeglarskie wydawane są na okres do 5 lat²⁹.

Wykonywanie rybołówstwa morskiego dla celów sportowych jest możliwe również na podstawie zezwolenia dyrektora urzędu morskiego, przy czym zasadą jest wydawanie takiego zezwolenia osobom posiadającym karty wędkarskie. Wyjątkiem od tej zasady jest możliwość wydania zezwolenia członkom załóg statków morskich i jednostek pływających marynarki wojennej, żołnierzom WOP oraz pracownikom organów administracji morskiej.

3.2.3. PORZĄDEK WYKONYWANIA RYBOŁÓWSTWA

Przy wykonywaniu rybołówstwa morskiego należy przestrzegać szeregu szczegółowych przepisów tworzących tzw. porządek przy wykonywaniu rybołówstwa morskiego. Do najważniejszych w tym zakresie należą następujące obowiązki:

— przestrzeganie przepisów o bezpieczeństwie żeglugi i życia na morzu,

²⁹ Szczegółowe zasady wykonywania — instrukcja nr 14 ministra żeglugi z 20 XI 1967 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy wydawaniu dokumentów żeglarskich osobom wykonującym indywidualne rybołówstwo morskie — Dz. Urz. Min. Żeglugi nr 12, poz 68.

— manewrowanie statkiem i sprzętem rybackim w taki sposób, aby nie uszkodzić innego statku albo sprzętu i nie utrudniać żeglugi,

— wystawianie sprzętu rybackiego w taki sposób, aby umieszczone na nim oznaki rybackie były widoczne i pozwalały łatwo ustalić właściciela,

— wystawianie sprzętu rybackiego na torach wodnych, redach i innych obszarach zamkniętych dla rybołówstwa,

— nienaruszanie cudzego sprzętu rybackiego wystawionego w wodzie, chyba że jest to konieczne ze względu na okoliczności nadzwyczajne,

— zakaz zatrzymywania lub zakotwiczania statków w miejscach, w których wystawiony jest sprzęt rybacki lub znajdują się znaki nawigacyjne i rybackie.

3.2.4. KONTROLA WYKONYWANIA RYBOŁÓWSTWA MORSKIEGO

Obowiązek kontroli nad wykonywaniem rybołówstwa spoczywa na urzędach morskich. W zakresie tym dyrektorzy mają następujące podstawowe kompetencje:

— prawo żądania od osób dokonujących połowu okazania zezwolenia na uprawianie rybołówstwa morskiego oraz dokumentu żeglarskiego,

— dokonujący połowu ma obowiązek zatrzymania się i okazania żądanego dokumentu,

— przeprowadzenie kontroli sprzętu rybackiego i ryb na statkach oraz w środkach transportu i we wszystkich miejscach i pomieszczeniach służących do składowania, przetwarzania i sprzedaży ryb.

Struktura organizacyjna służb ochrony rybołówstwa opiera się na inspektoratach terenowych, zlokalizowanych wzdłuż całego wybrzeża i kierowanych przez wydziały ochrony środowiska i rybołówstwa morskiego urzędów morskich. Funkcje kontrolne wykonywane są wg właściwości terytorialnej, jedynie w sprawach związanych z zabezpieczeniem polskiej strefy rybołówstwa morskiego rola koordynatora powierzona została Urzędowi Morskiemu w Słupsku. Zadania wykonywane są przez upoważnionych inspektorów terenowych mających swoje placówki w Krynicy Morskiej, Gdańsku, Helu, Władysławowie, Łebie, Ustce, Darłowie, Kołobrzegu, Dziwnowie, Świnoujściu, Wolinie, Trzebieży i Szczecinie. Pracuje w nich razem 17 inspektorów, którym pomagają 2—3-osobowe komórki ochrony rybołówstwa w centralach urzędów.

3.3. PRAWNE ŚRODKI OCHRONY ŻYWYCH ZASOBÓW MORZA

Wszelkie prawne środki ochrony żywych zasobów morza można ująć w następujące grupy, przy czym kryterium jest cel stosowania danego zestawu środków:

1. Regulacja intensywności połowów w celu utrzymania lub zwiększenia średniej masy połowów:

a) przez bezpośrednie ograniczenie ogólnej masy połowów za pomocą ustalonej rocznej ich wysokości,

b) przez pośrednie ograniczenie ogólnej masy połowów za pomocą ustalenia zakazu poławiania w pewnych porach lub strefach i przez ograniczenia dotyczące sprzętu rybackiego i dodatkowego ekwi-punku.

2. Ochrona ryb pewnych rozmiarów dla zapewnienia większej średniej masy połowów lub polepszenia ich jakości:

a) regulacja sprzętu rybackiego dla przystosowania go do chwytania ryb o określonych rozmiarach,

b) zakaz wyładowywania ryb o rozmiarach mniejszych niż dozwolone i obowiązek wrzucania ich do morza, jeśli jest to możliwe,

c) zakaz łowienia w strefach i porach, w których młode osobniki są najliczniejsze.

3. Regulacja mająca na celu zapewnienie dostatecznego ponownego zarybienia:

a) kontrola i ograniczenie intensywności połowów za pomocą metod grupy pierwszej dla zapewnienia dostatecznej rezerwy ikry,

b) rozróżnienie ustalone w zależności od rozmiarów ryb za pomocą metod grupy drugiej, dla zmniejszenia procentu ryb niewymiary-wych:

— zakaz połowu w miejscach i porach tarła,

— selekcyjny połów samców i samic dla zapewnienia w populacji wymaganej równowagi między płcią,

— ochrona i polepszanie miejsc tarła.

4. Środki mające na celu polepszenie i zwiększenie zasobów morza:

a) reprodukcja sztuczna,

b) przesiedlenie ustrojów z jednych stref biologiczno-geograficznych do innych przy zachowaniu niezbędnych środków ostrożności,

c) przesiedlenie młodych osobników w korzystniejsze dla nich środowisko.

5. Środki „administracyjne” (np. obowiązek posiadania zezwolenia na wykonywanie rybołówstwa).

Przedstawiony katalog znanych obecnie i stosowanych środków ochrony rybołówstwa wskazuje na duży postęp nauki i praktyki w tej dziedzinie. Większość z tych środków znana jest również ustawodawstwu polskiemu. Ustawa z 1963 r. dopuszcza możliwość stosowania wielu z nich, pozostawiając decyzję o ich wprowadzeniu ministrowi — kierownikowi Urzędu Gospodarki Morskiej bądź urzędowi morskim. Obecnie stosuje się następujące prawne środki ochrony żywych zasobów:

1. Całkowity lub częściowy zakaz połowu określonych ryb.
2. Wymiary ochronne ryb.
3. Okresy ochronne.
4. Stałe i czasowe obwody ochronne.
5. Zakaz przewozu, obrotu i użytkowania ryb w związku z ochroną.
6. Planowe zabiegi hodowlane.
7. Obowiązek posiadania zezwolenia na wykonywanie rybołówstwa.
8. Ograniczenia w zakresie sposobów i narzędzi połowu.

W dalszej części rozważań autor chciałby przedstawić istotę, sposób wprowadzania oraz zakres stosowania poszczególnych środków. Obowiązek posiadania zezwolenia przedstawiony został w sposób wyczerpujący w punkcie poprzednim.

1. Całkowity lub częściowy zakaz połowu określonych gatunków ryb.

Środek ten jest najrzadszy ze względu na swój charakter — łączy bowiem z gospodarki określone gatunki ryb. W chwili obecnej zakaz taki wprowadzono w odniesieniu do jednego gatunku ryby — jesiotra. Zakaz ten wprowadziło wydane z upoważnienia ustawy z 1963 r. rozporządzenie ministra żeglugi z 10 X 1963 r. w sprawie ochrony rybołówstwa morskiego³⁰.

2. Wymiary ochronne ryb.

Środek ten ma na celu ochronę ryb młodych, stosowany jest zwykle równolegle z innym środkiem, a mianowicie ograniczeniem wielkości oczek w sieciach. Wspomniane wyżej rozporządzenie ministra żeglugi z 10 X 1963 r. wprowadza ten środek w odniesieniu do 18 gatunków ryb³¹, przy czym w odniesieniu do pięciu gatunków wymiary są zróżnicowane w zależności od obszaru Bałtyku, na którym dokonano połowu³². Stosowanie środka polega na wprowadzeniu zakazu połowu określonych gatunków ryb, jeżeli ich długość mierzona od początku głowy do końca płetwy ogonowej jest mniejsza niż dozwolona przepisami.

³⁰ Dz.U. 1963, nr 47, poz. 267.

³¹ Są to następujące gatunki: łosoś, troć, sandacz, sieja, węgorz, szczupak, leszcz, dorsz, parposz, certa, lin, płoć, wzdręga, skarp, nagład, gładzica, stornia, zimnica.

³² Pięć gatunków wymienionych w końcu poprzedniego przypisu.

Jeżeli złowiono ryby o rozmiarach mniejszych niż dozwolone, należy je wypuścić z powrotem do morza, o ile są żywe. Ryby śnięte mogą być zachowane na potrzeby załogi statku rybackiego w ilości do 1 kg na osobę z dziennego połowu. Pozostała ilość powinna być przekazana na cele wskazane przez urząd morski.

Przy połowach dorsza przepisy są złagodzone — dopuszcza się 10⁰/₀ przyłów dorsza niewymiarowego w ogólnej masie połowu. Jednak przy stwierdzeniu nadwyżki ponad 10⁰/₀, połów w danym miejscu musi zostać przerwany, a nadwyżkę należy przekazać na cele wskazane przez urząd morski.

Kierownik statku rybackiego jest zobowiązany do zgłoszenia urzędowi morskemu ilości złowionych ryb niewymiarowych.

3. Okresy ochronne.

Środek ten polega na zakazie połowu określonych gatunków w określonym czasie, ma na celu ochronę ryb w czasie tarła i umożliwienie w ten sposób rozwoju gatunków. Wprowadzony został dla pięciu gatunków³³ ryb, przy czym, w odniesieniu do trzech, okres ochronny jest zróżnicowany w zależności od obszaru Bałtyku, na którym dokonywane są połowy. Obowiązki w zakresie postępowania z rybami złowionymi przypadkowo w okresie ochronnym są sformułowane w sposób identyczny jak w punkcie poprzednim, tzn. w razie połowu ryb niewymiarowych.

Środek ten polegający na zezwoleniu na dokonywanie połowów tylko w określonym czasie, stosowany bez innych środków (np. obwodów ochronnych, limitów połowowych oraz ograniczeń w zakresie narzędzi połowowych) może nie dać spodziewanych efektów. W takim bowiem przypadku intensywność połowów wzrośnie tak bardzo w okresie, w którym łowiska będą otwarte, iż stado ryb może ulec przełowieniu. Mogłoby to nastąpić zwłaszcza wówczas, gdy łowić się będzie gatunki cenne lub gdy stado ryb będzie miało charakter lokalny.

4. Obwody ochronne.

Środek ten ma na celu ochronę młodych ryb, stosowany jest względem niewyrośniętych stad, które grupują się w określonych rejonach, polega na zakazie dokonywania w takich miejscach połowu. Może być w pełni skuteczny, jeżeli koncentracja młodych ryb zostanie odpowiednio zlokalizowana i dostatecznie izolowana.

Obwody ochronne mogą być stałe i czasowe. Obwody stałe wprowadzone zostały rozporządzeniem ministra żeglugi z 10 X 1963 r. w sprawie ochrony rybołówstwa. Rozporządzenie to utworzyło cztery stałe obwody ochronne, w sposób wyraźny określając ich granice. Ko-

³³ Są to następujące gatunki: jesiotr, skarp, gładzica, stornia i zimnica.

lejne stałe obwody ochronne utworzone zostały na Zalewie Szczecińskim³⁴ oraz na Zalewie Wiślanym³⁵. Ustawa z 1963 r. przekazała kompetencje do tworzenia obwodów czasowych dyrektorom urzędów morskich. Obwody takie mogą być tworzone w miejscach tarła i rozwoju narybku, miejscach leżących na ciągu gromadnego przepływu ryb oraz w miejscach gromadzenia się ryb w celu przezimowania. Kompetencja ta jest realizowana przez wydanie zarządzenia mającego charakter źródła prawa miejscowego, o powszechnej mocy obowiązującej na danym terenie³⁶.

Ustawa wprowadza szereg bezwzględnych zakazów obowiązujących na obszarze obwodów ochronnych. Zabronione jest na tych obszarach dokonywanie połowów ryb, niszczenie złożonej ikry, dokonywanie wszelkich czynności mogących zaszkodzić swobodnemu rozmnażaniu się ryb (np. polowanie, wydobywanie roślin, ziemi itp. materiałów, wpuszczania do wody w okresie tarła bydła i ptactwa domowego). Zabronione jest również obstawianie obwodów ochronnych sprzętem rybackim lub dokonywanie innych działań uniemożliwiających swobodny przepływ ryb. Zakazy te obowiązują zarówno w obwodach stałych, jak i czasowych.

W związku z tymi zakazami pewne wątpliwości powstają na gruncie sformułowania ustawy przyznającego dyrektorowi urzędu morskiego kompetencje do wprowadzania w ustanawianym przez niego obwodzie ograniczeń lub zakazów połowu ryb i dokonywania czynności szkodliwych dla rybostanu. Powstaje w związku z tym pytanie, jaki jest stosunek tych kompetencji do przedstawionych wyżej zakazów określonych działań na terenie obwodów wprowadzonych wprost przepisami ustawy. Sądzić można by było, że celem takiego rozwiązania jest zezwolenie dyrektorowi na wprowadzenie zakazów dalej idących, gdyż „wprowadzenie” tylko zarządzeniem dyrektora zakazów już istniejących mocą ustawy jest w zasadzie bez sensu, obowiązują one i bez tego. Można byłoby więc wyprowadzić w tej sytuacji wniosek, że ustawa w sposób milczący upoważnia dyrektorów urzędów do ewentualnego łagodzenia zakazów w trakcie ustalania obwodów ochronnych. Tym niemniej, takie rozwiązanie sugeruje, że regulacja ustawowa nie jest

³⁴ Rozporządzenie ministra żeglugi z 8 VII 1964 r. w sprawie ochrony rybołówstwa na Zalewie Wiślanym — Dz.U. nr 23, poz. 150.

³⁵ Rozporządzenie ministra żeglugi z 11 VI 1965 r. w sprawie ochrony rybołówstwa na Zalewie Wiślanym — Dz.U. nr 23, poz. 150.

³⁶ Zarządzenie porządkowe dyrektora GUM z 11 IV 1964 r. w sprawie ustanowienia określonych rybnych obwodów ochronnych — Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 7, poz. 46.

w tej materii kompletna i pożądane byłoby wyraźne rozstrzygnięcie ustawowe zagadnienia³⁷.

5. Zakaz przewozu, obrotu i użytkowania ryb w związku z ochroną.

Zakazem przewozu, obrotu i użytkowania objęte są ryby pochodzące z nielegalnych połowów, czyli połowów dokonanych z naruszeniem przepisów o ochronie rybołówstwa. Zakaz obejmuje też posiadanie na pokładzie i wyładowywanie w portach takich ryb, z wyjątkiem pewnych dozwolonych ilości, o których była mowa przy okazji przedstawienia jednego z poprzednich środków — wymiarów ochronnych.

6. Planowe zabiegi hodowlane.

Środek ten znany jest w konwencjach międzynarodowych, do tej pory jednak żadna z komisji rybołówczych nie zalecała jego stosowania. Przyczyną jest prawdopodobnie fakt, że stosowany on być może tylko przez państwo nadbrzeżne, a z efektów może korzystać wiele innych państw. Tak więc dotychczas sztuczne rozmnażanie i transplacacja narybku stosowana jest w drodze indywidualnych decyzji państw nadbrzeżnych i z reguły dotyczy jedynie najcenniejszych gatunków ryb, najczęściej łososia. Powodem, w odniesieniu do tej ryby, jest możliwość zagwarantowania dla siebie korzyści wynikających z zabiegów hodowlanych, ze względu na jej dwuśrodowiskowość — rozmnażanie łososia w rzekach danego państwa daje pewność jej powrotu do tych miejsc po uzyskaniu dojrzałości w morzu i możliwości dokonania połowu.

Na tym tle ustawodawstwo polskie uznające obowiązek hodowli za integralny składnik pojęcia rybołówstwa, prezentuje się bardzo nowocześnie. Konkretyzacją tego obowiązku jest stwierdzenie konieczności udziału osób prawnych i fizycznych uprawiających rybołówstwo morskie w świadczeniach na przeprowadzenie zabiegów hodowlanych, a szczególnie zarybienia, jeżeli zabiegi takie są konieczne ze względu na wymogi ochrony rybostanu na określonych obszarach morskich. Należy przyjąć, że chodzi w tym wypadku o podmioty uprawiające rybołówstwo morskie na podstawie odpowiedniego zezwolenia.

Środki potrzebne w każdym roku kalendarzowym na wykonanie takich zabiegów oraz wysokość świadczeń ponoszonych przez zobowiązane podmioty ustala corocznie Komisja Ogólnobranżowa, działająca przy Zrzeszeniu Gospodarki Rybnej. Wysokość świadczeń jest ograniczona — nie może przekroczyć 50/0 wartości ryb złowionych w ciągu roku, zróżnicowana jest także w zależności od wielkości połowów dokonywanych przez daną jednostkę na określonym akwenie.

Osoby fizyczne uprawiające rybołówstwo morskie dla celów sportowych nie ponoszą dodatkowych opłat z tego tytułu, gdyż koszty świad-

³⁷ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978 r., s. 475—

czeń na zabiegi hodowlane obciążają generalnie Polski Związek Wędkarski. Wyłączone z obowiązku świadczeń na zabiegi hodowlane są podmioty uprawiające rybołówstwo morskie dla celów naukowo-badawczych oraz szkoleniowych. W sposób szczegółowy zagadnienia planowej działalności hodowlanej regulowane są rozporządzeniem ministra żeglugi z 29 VIII 1971 r. w sprawie świadczeń osób uprawiających rybołówstwo morskie na przeprowadzenie zabiegów hodowlanych na wodach morskich³⁸ oraz zarządzeniem nr 83 ministra żeglugi z 8 X 1964 r. w sprawie ustalenia potrzeb w zakresie przeprowadzenia zabiegów hodowlanych na wodach morskich³⁹.

8. Ograniczenia w zakresie sposobów i narzędzi połowów.

Ograniczenia te są dość różnorodne, prawo do ich wprowadzania ustawa przyznaje ministrowi — kierownikowi Urzędu Gospodarki Morskiej oraz dyrektorom urzędów morskich. Są to następujące środki:

a) Regulacja wymiarów oczek sieci rybackich.

Jest to jeden z najstarszych i najpowszechniej stosowanych środków ochrony żywych zasobów. Nie jest on jednak w pełni skuteczny, ponieważ oka sieci początkowo przepuszczają małą rybę, stopniowo jednak zapychają się rybami większymi, po czym sieć zatrzymuje tylko ryby niewymiarowe. Małą rybę należy wówczas wyrzucać do morza, co rybak uczyni jednak dopiero wtedy, gdy równocześnie będzie obowiązywał zakaz wyładowywania i sprzedaży ryb niewymiarowych. Środek ochrony oparty na regulacji oczek sieci jest poza tym trudny do wprowadzenia w życie, gdy łowiska obfitują w gatunki o rozmaitych wymiarach.

W Polsce ograniczenia wielkości oczek w sieciach wprowadzone zostały wspomnianymi już wcześniej kilkakrotnie rozporządzeniami ministra żeglugi — w sprawie ochrony rybołówstwa z 10 X 1963 r. oraz w sprawie ochrony rybołówstwa na Zalewie Szczecińskim z 1964 r. i na Zalewie Wiślanym z 1965 r. Akty te określają najmniejsze wymiary oczek sieci rybackich używanych przy połowach określonych gatunków ryb⁴⁰. Wielkości te są zróżnicowane dla każdego gatunku, rodzaju sieci i, w niektórych wypadkach, jeszcze dodatkowo w zależności od miejsc dokonywania połowu. Pomiaru oczek dokonuje się w stanie mokrym sieci przez mierzenie odległości pomiędzy jedenastoma węzłami wzdłuż plecionki sieci i podzielenia otrzymanej liczby przez dziesięć.

b) Ograniczenia w stosowaniu innych narzędzi połowów.

Przepisy wykonawcze do ustawy z 1963 r. wprowadzają następujące dalsze ograniczenia narzędzi połowowych:

³⁸ Dz.U. 1971, nr 24, poz. 222.

³⁹ Nie publikowane.

⁴⁰ Sandacz, leszcz, karaś, szczupak, lin, certa, węgorz, śledź, karp.

— zakaz stosowania określonych typów haków przy połowach łosiosa i troci,

— zakaz stosowania włoka dennego na oznaczonych konkretnie obszarach wód morskich,

— jeżeli przemawiają za tym względy ochrony rybostanu urząd morski może zabronić stosowania niektórych innych, nie wymienionych tu rodzajów sprzętu rybackiego⁴¹.

c) Zakaz prowadzenia połowów za pomocą narzędzi i sposobów niehumanitarnych.

Przepisy ustawy z 1963 r. wprowadzają zakaz używania do połowów narzędzi powodujących nadmierne cierpienia ryb oraz zakazują stosowania niehumanitarnych sposobów połowów.

Do grupy tego rodzaju zakazanych środków należy zaliczyć:

— narzędzia głuszące, kłujące lub kaleczące (np. ości i bodory),

— prąd elektryczny, materiały wybuchowe, środki trujące i odurzające.

d) Ograniczenia w sposobach prowadzenia połowów.

Ograniczenia takie zostały wprowadzone również przepisami wykonawczymi do ustawy, wspomnianymi już kilkakrotnie wyżej.

Do tej grupy środków ochronnych należy zaliczyć:

— zakaz trałowania włókiem dennym lub pelagicznym podczas dokonywania połowów w ściśle określonych rejonach,

— zakaz napędzania ryb pochodniami lub innymi środkami świetlnymi, płoszenia ryb drągami i wszelkimi innymi sposobami,

— zakaz przegradzania narzędziami połowowymi w sposób uniemożliwiający lub utrudniający swobodną wędrówkę ryb z jednej części zalewu do drugiej lub do morza; zakaz obowiązuje na Zalewie Szczecińskim i Wiślanym.

Szczególным środkiem ochronnym, nie mieszczącym się w zasadzie w żadnej z grup, jest zakaz koszenia lub usuwania w wiosennych okresach ochronnych roślinności wodnej oraz wydobywania roślin, mułu, ziemi, piasku, żwiru, kamieni.

Przedstawione wyżej ograniczenia w wykonywaniu rybołówstwa nie mają charakteru bezwzględного. Stosowanie niektórych środków ochronnych może zostać wyłączone na mocy decyzji dyrektora urzędu morskiego. Są to następujące wypadki:

1. Wszelkie zakazy i ograniczenia w zakresie wykonywania rybołówstwa nie mają zastosowania do połowów wykonywanych dla celów naukowo-badawczych. Taki charakter połowu musi być stwierdzony przez urząd morski, który jednocześnie określa miejsce i czas, w których połów może być dokonany.

⁴¹ Por. zarządzenia porządkowe dyrektora Urzędu Morskiego w Gdańsku z 11 IV

2. W uzasadnionych wypadkach urząd morski może zezwolić na odstąpienie od przepisów zabraniających stosowanie niektórych narzędzi i sposobów połowów — zezwolenie może dotyczyć niektórych narzędzi kłujących, sieci o wymiarach oczek mniejszych niż dozwolone, włoków stacjonarnych, narzędzi świetlnych na prąd elektryczny⁴².

3. Urząd morski może zezwolić na poławianie dla celów hodowlanych ryb, które nie przekroczyły określonych dla nich wymiarów ochronnych oraz tarlaków. W każdym zezwoleniu musi być określony czas i miejsce połowu⁴³.

Stwierdzić jednak należy, że wyłączenia powyższe mają charakter okazjonalny i powinny być dość rzadkie. W części służą one również ochronie żywych zasobów — w czasie prowadzenia badań naukowych czy też zabiegów hodowlanych.

3.4 GWARANCJE STOSOWANIA PRZEPISÓW OCHRONNYCH

1. Wprowadzanie samych przepisów o ochronie żywych zasobów morza byłoby nieskuteczne bez jednoczesnego opracowania gwarancji ich przestrzegania. Gwarancje takie zawarte są w samej ustawie z 1963 r. w postaci odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności za wykroczenia.

Podstawowe znaczenie ma odpowiedzialność za wykroczenia. Odpowiedzialność karna dotyczy tylko niewielu przypadków, stosowana jest głównie wobec przestępstw popełnionych przez obywateli innych państw. Ustawa z 1963 r. przewiduje taką odpowiedzialność za dokonywanie przez obcy statek rybacki połowów na polskich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym bez wymaganego zezwolenia. Odpowiedzialność spoczywa na kapitanie statku. Sankcje za to przestępstwo zostały bardzo poważnie zaostrzone wspomnianą ustawą z 17 XII 1977 r. o polskiej strefie rybołówstwa⁴⁴. Dokonano jednocześnie dalszej poważnej zmiany w dyspozycji tego przepisu. Do 1977 r. bowiem wykonywa-

1964 r. w sprawie okresowego zakazu używania cez w łowieniu ryb w Zatoce Puckiej — Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 7, poz. 45 i z 24 III 1967 r. w sprawie okresowego zakazu używania niektórych rodzajów sprzętu rybackiego w Zalewie Wiślanym — Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 6, poz. 36.

⁴² Por. zarządzenia porządkowe dyrektora GUM z 25 V 1965 r. w sprawie połowów węgorza żakami w Zatoce Puckiej — Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 13, poz. 83, a także z 20 V 1967 r. w sprawie wykonywania rybołówstwa morskiego dla celów sportowych — Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 11, poz. 62.

⁴³ Por. zarządzenie porządkowe dyrektora GUM z 11 I 1966 r. w sprawie łowienia szprota w Zatoce Puckiej — Dz. Urz. WRN w Gdańsku nr 2, poz. 9.

⁴⁴ Dz.U. 1977, nr 37, poz. 163.

nie połowów przez obcy statek rybacki na podstawie zezwolenia, ale z naruszeniem innych przepisów ustawy z 1963 r., m. in. o ochronie rybołówstwa, było jedynie wykroczeniem. W tej chwili czyn taki uznany został za przestępstwo zagrożone taką samą karą jak wykonywanie połowów bez zezwolenia. Za przestępstwa uznaje również ustawa z roku 1977 o polskiej strefie rybołówstwa morskiego czyny polegające na wykonywaniu przez obce statki rybackie połowów w tej strefie bez wymaganego zezwolenia oraz z naruszeniem przepisów tej ustawy i jej aktów wykonawczych (jak wspomniano wyżej, akty te wprowadzają m. in. obowiązek stosowania określonych środków ochrony żywych zasobów morza). Wszystkie te czyny zagrożone są karą pozbawienia wolności (do 2 lat) i grzywny do miliona złotych. Możliwe jest także orzeczenie kary dodatkowej w postaci przepadku statku, sprzętu rybackiego i złowionych ryb, chociażby nie były własnością sprawcy.

W stosunku do obywateli polskich odpowiedzialność karna przewidziana jest w jednym wypadku — przy popełnieniu czynu polegającego na łamaniu przepisów ochronnych w warunkach szczególnej recydywy. Polega ona na powtórnym popełnieniu takiego czynu w ciągu 2 lat. Czyn taki jest zagrożony grzywną.

Przepisy aktów dotyczących ochrony rybołówstwa nie wspominają o stosowaniu zasad odpowiedzialności cywilnej wobec sprawców. Nie stosuje się tych zasad również w praktyce. Wydaje się jednak, że w przypadku niektórych czynników, możliwe byłoby wystąpienie do sądu przeciw ich sprawcom o naprawienie wyrządzonej szkody w trybie ogólnych przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Urząd morski powinien występować z powództwem cywilnym w tych wszystkich przypadkach, kiedy możliwe jest przynajmniej szacunkowe określenie wysokości szkód (np. niszczenie ikry, połowy w obwodach ochronnych, miejscach zarybienia ryb itp.). W przypadkach tych odszkodowanie byłoby z reguły orzekane w formie pieniężnej, co mogłoby się stać dodatkowym bodźcem do przestrzegania przepisów ochronnych, istotnym wobec wykazanej niżej dużej liczby wykroczeń, ich stosunkowo niskim zagrożeniem i wynikającą stąd opłacalnością.

2. Postępowanie w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o rybołówstwie toczy się przed kolegiami morskimi. Pojęcie „kolegia morskie” zostało wprowadzone w 1971 r. wraz ze zmianą przepisów prawa o wykroczeniach i przepisów regulujących postępowanie w tych sprawach. Kolegia morskie w I instancji usytuowane są przy terenowych organach administracji morskiej (UM), natomiast kolegia odwoławcze przy izbach morskich. To drugie rozwiązanie wydaje się być nie najszczęśliwsze ze względu na dyskusyjny charakter prawny izb mors-

kich⁴⁵. Rozdział XIII kpw⁴⁶ „Kolegia do spraw wykroczeń przy organach administracji morskiej i górniczej” przesądziłby sprawę traktując izby morskie jako organy administracji, trudno jednak przypuszczać, że było to intencją ustawodawcy. Kolegia odwoławcze powinny funkcjonować również przy terenowych organach administracji — jednym z UM albo terenowych organów administracji państwowej szczebla wojewódzkiego⁴⁷. Przeciw takiemu skoncentrowaniu nie może przemawiać argument przeciążenia kolegiów odwoławczych pracą, gdyż do II instancji trafia niły procent spraw. Skoncentrowanie natomiast pozwoliłoby być może na kształtowanie bardziej jednolitej polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia morskie.

Właściwość rzeczową kolegiów morskich można określić na podstawie art. IV przepisów wprowadzających kpw⁴⁸, gdyż kpw nie określa szczerogółowo tej właściwości, nie zawiera katalogu wykroczeń rozpatrywanych przez omawiane kolegia. Z art. IV wynika, że są one właściwe rzeczowo dla wszystkich wykroczeń podlegających przed 1971 r. rozpoznaniu przez urzędy morskie. Właściwość urzędów morskich przewidywał m. in. art. 45 ustawy z 1963 r. o rybołówstwie morskim. Właściwość miejscowa kolegiów morskich odpowiada terytorialnemu zasięgowi działania organu, przy którym kolegium jest powołane⁴⁹. Ze względu na specyfikę spraw rozpatrywanych przez kolegia morskie przewidziano możliwość wystąpienia sytuacji szczególnych — jeżeli wykroczenie popełniono na morzu lub wodach uznanych odrębnymi przepisami za wody morskie, właściwe miejscowo jest to kolegium, na którego terenie działania znajduje się polski port, do którego statek zawiął. I tak np. wykroczenie przeciw przepisom o rybołówstwie polegające na łowieniu ryb niewymiarowych można popełnić na obszarze całego Bałtyku, gdyż ustawę z 1963 r. stosuje się do polskich statków uprawiających rybołówstwo na obszarze Morza Bałtyckiego⁵⁰, a przepisy wykonawcze precyzują minimalne wielkości dopuszczalnych do złowienia ryb poszczególnych gatunków w zależności od rejonu Morza

⁴⁵ Por. E. Jabłoński, *Izby morskie*, Gdańsk 1973, s. 45.

⁴⁶ Ustawa z 20 V 1971 r. — kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia — Dz.U. nr 12, poz. 116.

⁴⁷ Postulat ten wysuwają również J. Kufel, P. Nędzyński, *Kolegia morskie — ustroj i postępowanie*, „Technika i Gospodarka Morska” 1972, nr 11, s. 664.

⁴⁸ Ustawa z 20 V 1971 r., Dz.U. nr 12, poz. 117.

⁴⁹ Po reformie podziału terytorialnego z 1975 r. właściwość ta wygląda następująco: Urząd Morski w Gdyni właściwy jest dla województw gdańskiego i elbląskiego; Urząd Morski w Słupsku właściwy jest dla województw słupskiego i koszalińskiego; Urząd Morski w Szczecinie właściwy jest dla województwa szczecińskiego.

⁵⁰ Art. 1, ust. 1.

Bałtyckiego, w którym połów jest dokonywany⁵¹. Oskarżycielem publicznym w postępowaniu przed kolegium morskim może być przedstawiciel UM, którego udział jest niezależny od tego, kto złożył wniosek o ukaranie. Sprawa musi dotyczyć zakresu jego działania, czy to zastrzeżenie przesądza, że „przedstawiciel UM” to to samo, co „funkcjonariusz UM”?

W postępowaniu przed kolegiami morskimi stosuje się rodzaje postępowań przewidziane dla kolegiów do spraw wykroczeń (ogólnych). O wprowadzeniu postępowania przyspieszonego decyduje minister — kierownik Urzędu Gospodarki Morskiej (przejął tu kompetencje dawnego ministra żeglugi). Postępowanie mandatowe stosować mogą funkcjonariusze administracji morskiej upoważnieni do tego imiennie przez dyrektora UM. Zasady i sposoby wydawania upoważnień reguluje rozporządzenie ministra żeglugi z 20 I 1972 r.⁵², określiło ono również wykroczenia będące przedmiotem postępowania mandatowego. Między innymi mandat karny może być nałożony za wykroczenia:

1) Z art. 42 ustawy z 1963 r., czyli wykroczenia przeciw przepisom o obowiązku: — posiadania zezwolenia na uprawianie rybołówstwa morskiego w celach sportowych:

— rejestracji i oznaczenia statku i sprzętu rybackiego,

— zastosowania się do nakazów organów ochrony rybołówstwa morskiego.

2) Z art. 10 ust. 1 dekretu z 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej — są to wykroczenia przeciw przepisom porządkowym wydawanym przez dyrektorów urzędów morskich.

Odpowiedzialność w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia przewidziana jest za czyny naruszające przepisy ustawy z 1963 r. o uprawnieniach do wykonywania rybołówstwa, porządku przy jego wykonywaniu oraz o ochronie rybołówstwa. Już we wstępie zwraca jednak uwagę ograniczenie podmiotowe tej odpowiedzialności w drodze wykładni niektórych przepisów ustawy. Według W. Grochowickiego⁵³, którego pogląd wydaje się być zgodny z poglądami orzecznictwa, dyspozycja art. 43 ustawy ogranicza podmiotowo odpowiedzialność do „osób uprawiających rybołówstwo”. Osobą taką jest, zgodnie z tym poglądem, osoba posiadająca odpowiednie zezwolenie, popełniająca wykroczenie podczas faktycznego wykonywania połowów oraz, w kontekście art. 43 ustawy 1 pkt 5, podczas innych czynności,

⁵¹ Paragraf 2 rozp. ministra żeglugi z 10 października 1963 r. w sprawie ochrony rybołówstwa morskiego, *op. cit.*

⁵² Dz.U. 1972, nr 5, poz. 32.

⁵³ W. Grochowicki, *Ochrona karno-prawna rybostanu morskiego*, „Technika i Gospodarka Morska” 1973, nr 7, poz. 407.

np. obrotu złowionymi rybami. Taka interpretacja wyłącza odpowiedzialność za czyny wykraczające przeciw przepisom o ochronie rybołówstwa popełnione przez osoby nie związane z tym zawodem.

Przykładowo — zgodnie z tym poglądem nie ma podstaw do ukarania za handel niewymiarowymi rybami lub rybami w okresie ochronnym prowadzony przez handlarzy czy nawet żony rybaków. Podobnie nie uznaje się za wykroczenie niszczenia ikry rybiej czy dokonywania czynności uniemożliwiającej swobodne rozmnażanie się ryb na obszarach obwodów ochronnych, jeżeli czyn popełniony został przez nierybaka.

Wydaje się, że w drodze wykładni celowościowej należałoby postulować rozszerzenie rozumienia pojęcia „osoby uprawiającej rybołówstwo” na wszystkie osoby, które faktycznie dokonują jakiegokolwiek czynności związane z pozyskaniem ryb i wprowadzeniem ich do obrotu. Takie podejście wydaje się być uprawnione celem całej ustawy i jej poszczególnych przepisów — czyli ochroną żywych zasobów morza.

Za tego rodzaju rozwiązaniem przemawia również wynik rozumowania za pomocą argumentu *a minori ad maius*. Jeżeli osobie uprawnionej do wykonywania rybołówstwa nie wolno jest naruszać przepisów ochronnych, to tym bardziej nie wolno tego czynić osobie nieuprawnionej. Osoba taka narusza bowiem przepisy podwójnie — wykonując rybołówstwo bez wymaganej zgody właściwego organu, jednocześnie narusza przepisy o ochronie rybołówstwa. Najkorzystniejszym jednak wyjściem z sytuacji byłaby taka modyfikacja przepisów, która usunęłaby wątpliwości, np. przez pominięcie w hipotezie art. 43 ust. 1 ustawy z 1963 r. słów „uprawiając rybołówstwo”. Taką samą propozycję wysuwa W. Grochowiecki⁵⁴, widząc niedostatki aktualnego rozwiązania.

Karą zasadniczą w postępowaniu w sprawach o wykroczenie „rybackie” jest kara grzywny. Kara ta w znacznym stopniu nie spełnia założonej prewencji ogólnej i szczególnej, gdyż wykroczenia te po prostu się opłacają. Dochód z jednorazowego trałowania włokiem dennym na obszarach niedozwolonych (najpospolitsze wykroczenie) przewyższa kilkakrotnie wysokość grzywny, a praktyka⁵⁵ wykazuje, że wykrywalność tych wykroczeń jest bardzo niska (około 3%). Odczuwalny jest brak możliwości nałożenia kary aresztu. Formalnie możliwość taka w określonych przypadkach istnieje, praktycznie jednak

⁵⁴ Tamże, s. 408.

⁵⁵ Analizy gatunkowo-ilościowe ryb zdawanych przez rybaków do punktów Centrali Rybnej wykazują w poszczególnych okresach przyłów pewnych ilości określo-

nie jest stosowana. Zgodnie z art. 48 kodeksu wykroczeń⁵⁶ przepisy jego części ogólnej stosuje się do wykroczeń przewidzianych w innych ustawach, chyba że ustawy te zawierają przepisy odmiennie. Art. 43 ust. 2 ustawy z 1963 r. traktuje jako występki ścigany sędownie popełnienie po raz drugi w ciągu dwóch lat takiego samego czynu przeciw przepisom o ochronie rybołówstwa⁵⁷. Obostrzenie to nie obejmuje jednak obrotu rybami pochodzącymi z nielegalnych połowów oraz wykroczeń przeciw przepisom wykonawczym ustawy, czyli m. in. również wspomnianego wyżej trałowania na obszarach niedozwolonych. Artykuł 43 ust. 3 ustawy z 1963 r. ma pierwszeństwo w stosowaniu przed art. 38 kw przewidującym nadzwyczajne obostrzenie kary polegające na możliwości zastosowania, zamiast przewidywanej kary łagodniejszej, kary aresztu do 3 miesięcy. Pierwszeństwo to jednak wobec ograniczenia możliwości stosowania art. 43 ust. 2 nie zmniejsza roli art. 38 kw. Zgodnie z kodeksem wykroczeń, karę aresztu zamiast przewidywanej ustawą z 1963 r. kary grzywny będzie można zastosować w stosunku do osób ukaranych poprzednio co najmniej dwukrotnie za podobne wykroczenie popełnione z winy umyślnej, które w ciągu 2 lat popełniają znowu podobne wykroczenie z winy umyślnej. Zgodnie z art. 47 § 2 (podającym definicję wykroczeń podobnych)⁵⁸ można uznać za wykroczenie podobne wszystkie wykroczenia przeciw przepisom o ochronie rybołówstwa. Można więc byłoby stosować karę aresztu dla osób szczególnie niepoprawnych. Miałaby ona większe oddziaływanie niż kara grzywny.

Istnieje jednak prosty i często stosowany sposób uniknięcia obustronnej odpowiedzialności z art. 43 ust. 2 ustawy z 1963 r., czy art. 38 kw⁵⁹. Sposób jest skuteczny, o czym świadczy fakt nie zastosowania dotychczas w praktyce żadnego z omówionych przepisów. Kutry stanowią najczęściej współwłasność, z reguły każdy ze współwłaścicieli ma uprawnienia do kierowania jednostką. Za wykroczenia przeciw przepisom o ochronie rybołówstwa karana jest osoba kierująca

nych gatunków ryb, których złowienie jest mało prawdopodobne w rejonach innych niż zabronione.

⁵⁶ Ustawa z 20 V 1971 r. — Dz.U. nr 12, poz. 114.

⁵⁷ Czyli popełnienie dwukrotnie któregoś z czynów określonych w art. 43, ust. 1, pkt 1—5.

⁵⁸ Przepięstwa lub wykroczenia podobne to przestępstwa lub wykroczenia skierowane przeciw temu samemu lub zbliżonemu rodzajowo dobru chronionemu prawem, przestępstwa i wykroczenia popełnione z takich samych pobudek, przestępstwa lub wykroczenia popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych: por. J. Bafia, D. Egierska, E. Smietanka, *Komentarz do kodeksu wykroczeń*, Warszawa 1974, s. 117.

⁵⁹ Wspomina o nim również Grochowiecki, *op. cit.*, s. 407.

jednostką. Osoba dwukrotnie ukarana w ciągu dwóch lat w następnych niedozwolonych połowach bierze udział jako członek załogi, kierując jednostką natomiast bez zmian przy połowach legalnych. Po upływie dwóch lat praktykę można zacząć od początku. Dla przykładu — podany system można stosować bez żadnych przeszkód już wówczas, gdy kuter stanowi współwłasność trzech osób. Osoby te mogą dokonać rocznie około 60 niedozwolonych trałowañ nie narażając się na areszt, bowiem wykrywalność wykroczeń wynosząca około 3⁰/₀ pozwala na dwukrotne schwytanie w ciągu roku przy takiej liczbie połowów.

Poważnym utrudnieniem w stosowaniu przepisów art. 43, ust. 2 ustawy z 1963 r. i art. 38 kw jest również brak obowiązku prowadzenia rejestru osób ukaranych przez kolegia morskie. Oprócz kary głównej, kolegium morskie za wykroczenia przeciw przepisom o ochronie rybołówstwa może orzec niektóre kary dodatkowe — przepadek rzeczy, podanie orzeczenia do wiadomości publicznej. Do kar tych mają również zastosowanie przepisy części ogólnej kodeksu wykroczeń na mocy wspomnianego wyżej art. 48 kw. Kodeks wykroczeń dopuszcza możliwość⁶⁰ orzeczenia przepadku narzędzi lub innych przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia. Ustawa z 1963 r. za tego typu przedmioty uznaje sprzęt rybacki i pozwala na orzeczenie jego przepadku, w ściśle określonych jednak wypadkach. Są to sytuacje, w których:

— nastąpiło naruszenie przepisów o porządku przy wykonywaniu połowów,

— dokonano połowów bez wymaganego zezwolenia (na dokonywanie połowów morskich czy sportowego połowu wędką),

— używano do połowów sprzętu niedozwolonego (sieci o oczkach mniejszych niż dozwolone, kłusującego itp.),

— połowów dokonuje na obszarze polskiego morza wewnętrznego, terytorialnego albo pasa wyłącznego rybołówstwa statek obcy, państwo bandery którego nie zawarło z Polską odpowiedniej umowy zobowiązującej na takie połowy⁶¹.

Wydaje się, że lista ta jest zbyt skromna, nie obejmuje bowiem m. in. jednego z najpospolitszych wykroczeń — przeciw zakazowi trałowania na określonych obszarach⁶². Wykroczenie to jest szczególnie szkodliwe — oprócz tego, że plonem połowów są z reguły ryby nie-

⁶⁰ Art. 30 § 1 kodeksu wykroczeń.

⁶¹ Zakaz ten wprowadza art. 5.1 ustawy z 1963 r. oraz art. 8 ust. 2 ustawy z 1977 r. o polskiej strefie rybołówstwa morskiego.

⁶² Zakaz wprowadzony § 14 rozporządzenia ministra żeglugi z 10 X 1963 r. w sprawie ochrony rybołówstwa morskiego — Dz.U. nr 47, poz. 267.

wymiarowe i w okresie ochronnym, niszczone jest roślinność denna a tym samym zakłóca jest rozwój pozostałych ryb.

Dalsze ograniczenia możliwości stosowania tej kary wprowadzają ogólne przepisy kodeksu wykroczeń przewidując, że kolegium może orzec jedynie przepadek rzeczy stanowiących własność sprawcy⁶³. Orzeczenie przepadku rzeczy nie stanowiących własności sprawcy jest możliwe tylko wówczas, gdy dopuszcza to przepis szczególny. W prawie rybołówstwa morskiego ta szczególna sytuacja występuje tylko przy ostatnim z przedstawionych wyżej wykroczeń. Jednak, wbrew stwierdzeniu W. Grochowickiego⁶⁴, możliwości zastosowania kary przepadku sprzętu nie będącego własnością kapitana obcego statku nie daje ustawa z 1963 r., a art. 8 wspomnianej ustawy o polskiej strefie rybołówstwa morskiego.

Ograniczenie możliwości orzeczenia kary przepadku sprzętu tylko do sytuacji, gdy w nielegalnych połowach posługuje się nim właściciel, ma poważne znaczenie praktyczne. W rzeczywistości bowiem, o czym wspomniano już wyżej, sytuacje, w których kuter i sprzęt są własnością jednej osoby i dokonuje ona połowów osobiście, są stosunkowo najrzadsze. Kutry i sprzęt mają najczęściej współwłaścicieli, co komplikuje możliwość orzeczenia kary przepadku sprzętu. Coraz częstsze są również wypadki, gdy właściciel (czy właściciele) sprzętu rybackiego osobiście połowów nie dokonują, działając przez osoby wynajęte. Oblicza się, że około 10⁰/₀ właścicieli kutrów (a na Półwyspie Helskim prawie 50⁰/₀) nigdy nie wychodzi w morze, zaś 30—40⁰/₀ dokonuje połowów osobiście tylko sporadycznie. W tych wszystkich sytuacjach kolegia przepadku sprzętu nie orzekają.

Kodeks wykroczeń zezwala również⁶⁵ na orzeczenie przepadku przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Ustawa z 1963 r. wprowadziła możliwość orzeczenia jako kary dodatkowej, również przepadku ryb pochodzących z nielegalnych połowów, jednak również w określonych ściśle przypadkach. Lista tych wykroczeń jest jednak bogatsza:

— karę można orzec w wypadkach, gdy orzeka się karę przepadku sprzętu (z wyjątkiem wykroczeń naruszających przepisy o porządku przy połowach), również w następujących dalszych sytuacjach:

— gdy dokonano wykroczenia przeciw wydanym z upoważnienia ustawy przepisom szczególnym wprowadzającym zakaz połowów na określonych obszarach ze względów zdrowotnych, precyzującym zaka-

⁶³ Art. 30, § 2.

⁶⁴ Grochowicki, *op. cit.*, s. 407.

⁶⁵ Art. 30 § 1 *in fine*.

zy ustawowe i określającym inne zakazy (tu mieści się właśnie kilkakrotnie wspomniany zakaz trałowania w określonych rejonach),

— wobec osoby dokonującej obrotu rybami pochodzącymi z nielegalnych połowów.

Tak określone granice stosowania kary przypadku złowionych ryb dają możliwość jej orzekania we wszystkich szkodliwszych wykroczeniach przeciw ochronie rybołówstwa. Orzecznictwo dokonało jednak niesłusznego, zdaniem autora, ograniczenia zakresu wykroczeń, za które orzekana jest kara. Podobny pogląd prezentuje W. Grochowiecki⁶⁶. Uważa on, że orzekając karę przypadku złowionych ryb należy mieć na uwadze § 2 art. 30 kw. Podobnie jak sprzęt rybacki, złowione ryby, aby mogły ulec przypadkowi, muszą stanowić własność sprawcy wykroczenia. Z przyczyn wspomnianych wyżej ograniczenie to ma poważne znaczenie praktyczne.

Autor niniejszej rozprawy sądzi jednak, że wzmiankowany § 2 stosować należy jedynie w odniesieniu do kary przypadku narzędzi służących do popełnienia wykroczenia. Rzeczy bowiem pochodzące z wykroczenia (czyli czynu niedozwolonego) nie mogą stać się własnością sprawcy. Kodeks cywilny nie przewiduje wśród sposobów nabycia własności czynów niedozwolonych. Tak więc przypadek ryb pochodzących z niedozwolonych połowów można orzekać jako karę dodatkową w odniesieniu do wszystkich czynów wypełniających znamiona wykroczeń wyliczonych w art. 44 pkt 1 i 3 ustawy z 1963 r., a które wcześniej wymieniono. Należy także zobowiązać do odpowiedniego postępowania organy ochrony rybołówstwa, gdyż orzeczenie kary przypadku ryb warunkowane jest zatrzymaniem nielegalnego połowu przez te organy. Sprzęt i ryby, co do których orzeczono przypadek, zbywane są Centrali Rybnej lub innym jednostkom gospodarki społecznej. Gdy żadna z tych jednostek nie chce dokonać transakcji, ryby należy przekazać nieodpłatnie na rzecz jakiegokolwiek domu opieki społecznej, a w ostateczności komisyjnie zniszczyć. Uzyskane ze sprzedaży środki przeznaczone są na finansowanie działalności służby ochrony rybołówstwa⁶⁷.

Drugą karą dodatkową, jaką mogą orzec kolegia morskie za wykroczenia przeciw zasadom rybołówstwa morskiego, jest kara podania orzeczenia do publicznej wiadomości, ewentualnie na koszt sprawcy. Kara ta jest rzadko wykorzystywana, a wydaje się, że mogłaby odnieść w określonych wypadkach pozytywne skutki.

⁶⁶ Grochowiecki, *op. cit.*, s. 408.

⁶⁷ Rozporządzenie ministra żeglugi z 27 IV 1964 r. w sprawie trybu postępowania z zatrzymanymi rybami i sprzętem rybackim — Dz.U. nr 17, poz. 100.

Surogat kary zakazu prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności związanych z wymaganym zezwoleniem znanej kodeksowi wykroczeń przewiduje także ustawa z 1963 r. Daje ona możliwość UM odmowy wydania zezwolenia lub cofnięcia zezwolenia na uprawianie rybołówstwa osobie ukaranej w ciągu ostatnich dwóch lat więcej niż dwukrotnie za wykroczenia przeciw przepisom o rybołówstwie. Jednak z przyczyn wykazanych wyżej (łatwość zastosowania wybiegu zapobiegającego więcej niż dwukrotnemu ukaraniu, brak rejestru wykroczeń) przepis ten jest martwy. Znacznie chyba korzystniejsze byłoby danie kolegom morskim możliwości orzekania w stosunku do sprawców niektórych wykroczeń kary zakazu uprawiania rybołówstwa na określony czas. Kara ta byłaby chyba znacznie skuteczniejsza niż nawet zasadnicza kara grzywny. Postulować należałoby również wykorzystywanie przez kolegia instytucji sygnalizacji, przez zawiadamianie urzędu morskiego o skazaniu za popełnienie każdego wykroczenia przeciw przepisom o ochronie rybołówstwa. Dałoby to możliwość zaprowadzenia przez urząd własnego rejestru, chociażby przez dołączenie zawiadomienia do akt rybaka. Wskazałoby również inspektorom na konieczność zwrócenia baczniejszej uwagi na określone osoby.

3.5. PRAWO WEWNĘTRZNE A WYMAGANIA KONWENCJI GDAŃSKIEJ

Przedstawiony powyżej reżim prawny wykonywania i ochrony rybołówstwa morskiego w Polsce ma charakter całościowy i w zasadzie zupełny. Posiada szereg zalet i kilka wad, wykazanych wcześniej. Wskutek wejścia w życie konwencji gdańskiej system ten musi być jednak systematycznie uzupełniany o przepisy normujące zalecenia Międzynarodowej Komisji Rybołówstwa. Dotychczas opracowane zalecenia w kwestiach ochronnych w większości wypadków dotyczą spraw już wcześniej uregulowanych w polskim ustawodawstwie, niejednokrotnie w sposób doskonalszy. W niektórych jednak wypadkach konieczne jest wydanie nowych przepisów wewnętrznych. Zagadnienie to próbuje się rozwiązać w sposób dość niespodziewany, bowiem nie przez zmianę przewidzianych ustawą i aktualnie obowiązujących przepisów, lecz przez wydanie nowych, niestety niższego szczebla. Przepisy te, to zarządzenia porządkowe dyrektorów urzędów morskich wydane na podstawie ogólnego upoważnienia dekretu z 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej. Charakterystycznym przy-

kładem jest zarządzenie porządkowe nr 2/BFC dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 1 VII 1977 r. w sprawie ochrony i wykonywania rybołówstwa na obszarze objętym konwencją o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów na Morzu Bałtyckim i Bełtach. Zarządzenie to wprowadza następujące środki ochrony rybołówstwa:

- a) zakaz połowu ryb poniżej minimalnych wymiarów określonych w zależności od rejonu,
- b) zakaz połowu i posiadania na pokładzie określonych gatunków ryb w okresach ochronnych zróżnicowanych w zależności od rejonu,
- c) zakaz połowu niektórych gatunków za pomocą określonego sprzętu,
- d) regulacja wymiarów oczek w sieciach wraz z określeniem metody pomiaru,
- e) zakaz połowu oznaczonych gatunków na cele inne niż konsumpcyjne,
- f) zakaz stosowania określonych metod połowu na oznaczonych obszarach,
- g) obowiązek prowadzenia zapisów połowowych w dzienniku okrętowym.

Wprowadzone środki są niejednokrotnie ostrzejsze niż przewidziane przepisami dotychczasowymi, co wynika z przyjętych zobowiązań międzynarodowych. Autor sądzi jednak, że ta forma dostosowania przepisów wewnętrznych jest nieodpowiednia z wielu względów, o których mowa będzie niżej, a znacznie właściwszym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie delegacji ustawy z 1963 r. o rybołówstwie morskim i dokonanie zmiany w przepisach dotychczas obowiązujących.

Pierwszą wątpliwość budzi właściwość miejscowa dyrektora urzędu morskiego do działania na obszarze wykraczającym poza morze terytorialne. Po drugie — postanowienia tych przepisów mają istotne znaczenie praktyczne, można jednak przewidywać trudności z zaznaniem się z nimi osób zainteresowanych, gdyż opublikowane są w dość trudno dostępnym organie promulgacyjnym — Dzienniku Urzędowym WRN. Po trzecie wydaje się, że zgodnie z ogólnymi zasadami hierarchii źródeł prawa zarządzenie porządkowe dyrektora urzędu morskiego nie może uchylać przepisów rozporządzenia ministra. I po czwarte wreszcie, powołany jako podstawa ustawowa przepis art. 12 ust. 1 pkt 12 dekretu z 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej upoważnia dyrektorów urzędów morskich jedynie do sprawowania nadzoru nad wykonaniem rybołówstwa. Nadzór nie polega jednak na wydawaniu aktów regulujących wykonywanie danego zadania, lecz na zapewnieniu przestrzegania przepisów już obowiązujących.

Tak więc postulować należy inkorporowanie zaleceń Komisji, ale w sposób dla danej materii właściwy. Konieczne jest równocześnie opracowywanie gwarancji przestrzegania tych przepisów, o ile nie zostały one sformułowane wcześniej aktami prawnomiędzynarodowymi. Tego rodzaju posunięcia zapewnią niezbędne zmiany i właściwe funkcjonowanie całego systemu przepisów regulujących sprawy rybołówstwa morskiego.

Rozdział 4

OCHRONA ŚRODOWISKA NATURALNEGO MORZA BAŁTYCKIEGO PRZED ZANIECZYSZCZENIEM

Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem jest w prawie polskim obszarem zainteresowania wielu gałęzi prawa, podstawowe jednak znaczenie ma prawo administracyjne. Znaczenia innych gałęzi należy szukać przede wszystkim w określeniu gwarancji przestrzegania środków ochronnych wprowadzonych przez prawo administracyjne. Jednocześnie prawo administracyjne musi uwzględniać przy organizowaniu działań ochronnych wymogi obowiązujących aktów prawa międzynarodowego.

Środki stosowane przez prawo administracyjne w dziedzinie ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem można ująć w trzy grupy (biorąc pod uwagę treść normy):

1. Obowiązki (np. zakaz instalowania i użytkowania odpowiednich urządzeń ochronnych).

2. Standardy (np. normy dopuszczalnych zanieczyszczeń wód).

3. Gwarancje (główne znaczenie mają gwarancje przewidziane przepisami prawa karnego czy cywilnego, istnieją jednak również administracyjne — np. kary pieniężne nakładane na zakłady).

W różnym zakresie i w różnych postaciach środki wszystkich trzech grup są stosowane w ochronie morza przed zanieczyszczeniem.

W polskim prawie wewnętrznym większe zainteresowanie ochroną wód morskich można zaobserwować dopiero po 1974 r. Do tego roku problem był poruszany, np. w ustawie z 30 V 1962 r., prawo wodne¹, jednak dość marginesowo. Jedynym aktem zajmującym się szerzej ochroną wód morskich przed zanieczyszczeniem był akt dość niskiej rangi — zarządzenie nr 143 ministra żeglugi z 17 XII 1963 r. w sprawie zanieczyszczenia morza olejami². Zarządzenie to uważano za wykonawcze do konwencji londyńskiej z 1954 r.

¹ Dz.U. 1962, nr 34, poz. 158.

² Nie publikowane. Omówienie zob. Z. Kalinowski, *Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem*, „Biuletyn Prokuratury Generalnej” 1967, nr 10.

4.1. OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI POCCHDZĄCYMI Z LĄDU

1. Konwencja helsińska problemu zapobiegania zanieczyszczeniu wód morskich pochodzącemu z lądu w zasadzie nie rozwiązuje w sposób konkretny. Wymagania dotyczące zanieczyszczeń odprowadzanych do wód morskich nie nakładają na strony konwencji określonych obowiązków, jedynie formułują kilka postulatów o ogólniejszym walorze. Podkreślić jednak należy fakt wprowadzenia tego rodzaju przepisów, dotyczących sfery stosunków wewnętrznych, do postanowień aktu prawa międzynarodowego. Podjęcie tego problemu jest oceniane jako jedno z największych osiągnięć konwencji.

Konwencja wymaga, by ścieki wprowadzone do wód morskich nie powodowały szkodliwych zmian w zawartości tlenu oraz szkodliwej eutrofizacji. Nie mogą także powodować zagrożenia epidemiologicznego i toksykologicznego oraz powstania w wodach morskich znacznych ilości substancji określonych jako szkodliwe aneksem II. Nie wolno wprowadzać do morza DDT i PCB (polichlorowanych dwufenyli).

Określenie kryteriów kontroli zanieczyszczenia, zadań w zakresie zmniejszenia zanieczyszczenia oraz zadań dotyczących środków ograniczających zanieczyszczenia (włącznie z metodami przetwarzania i obróbki odpadów) konwencja przekazała do kompetencji Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Pałtyku.

2. Wobec przedstawionej wyżej sytuacji postanowień ochronnych w zakresie ograniczenia zanieczyszczeń wprowadzanych do morza z lądu należy szukać w prawie wewnętrznym. Podstawowym aktem w tej dziedzinie jest ustawa z 24 X 1974 r. — prawo wodne³.

Ustawa zajmuje się m. in. ochroną wód przed zanieczyszczeniem. Zgodnie z art. 7, przepisy stosuje się również do morskich wód wewnętrznych, a w zakresie właśnie ochrony przed zanieczyszczeniem także do wód morza terytorialnego. Rozszerzenie to nie jest jednak pełne, o czym niżej.

Ustawa wprowadza szereg środków prawnej ochrony wód przed zanieczyszczeniem — w części znanych już z poprzednich unormowań, w części nowych. Są to następujące środki:

- 1) określenie prawnego zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem,
- 2) obowiązek budowy i eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem,

³ Dz.U. 1974, nr 38, poz. 230.

- 3) obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego określającego warunki wprowadzania ścieków do wód,
- 4) ustalenie dopuszczalnych do wydalenia ilości i rodzajów ścieków w zależności od klasy czystości wody,
- 5) opłaty za odprowadzanie ścieków do wody,
- 6) określenie warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność państwa,
- 7) odpowiedzialność za zanieczyszczenie wody.

Znaczenie tych środków dla ochrony wód morskich jest podwójne — ich pełne stosowanie w odniesieniu do wód śródlądowych zapobiec może wprowadzaniu do morza zanieczyszczeń przez wpadające do niego rzeki; po drugie środki powinny być stosowane wobec jednostek bezpośrednio zanieczyszczających wody morskie. Ponieważ dokonano już, z reguły wyczerpującej, analizy prawnej tych środków⁴, w dalszych rozważaniach w tym punkcie autor chciałby zwrócić uwagę tylko na niektóre ich aspekty.

Zakres ochrony prawnej wód przed zanieczyszczeniem został w obecnym prawie wodnym określony inaczej niż poprzednio. Ochrona ta ma polegać na „zachowaniu lub przywróceniu stanu czystości wód wymaganego przepisami ustawy” (art. 62, ust. 1). Określenia tego wymaganego stanu czystości wód należy szukać w przepisach wykonawczych — rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 XI 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszenie tych warunków⁵. Akt ten wymaga, aby zanieczyszczenia wody nie przekraczały ustalonych dla poszczególnych klas czystości norm zanieczyszczeń. Przekroczenie sprawi, że woda nie nadaje się do użytku zgodnie z jej przeznaczeniem⁶. Biorąc teraz pod uwagę art. 62 ust. 2 prawa wodnego, określający pojęcie szkodliwego zanieczyszczenia wody, można stwierdzić, że zanieczyszczenie wody przekraczające wielkości dopuszczalne jest zanieczyszczeniem szkodliwym. Z przyjęciem tego poglądu wiąże się stwierdzenie, że prawo chroni wody tylko przed zanieczyszczeniem szkodliwym⁷.

⁴ Por. np. K. Podgórski, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1974; E. Smoktunowicz, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 77; tenże, *Nowe elementy ochrony prawnej wód przed zanieczyszczeniem*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1977, t. 18; tenże, *Podział ról wśród organów administracji państwowej w zakresie ochrony zasobów i tworów przyrody*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, t. 11; J. Tekieli, *Niektóre zadania terenowych organów administracji państwowej wynikające z nowego prawa wodnego*, „Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja” 1975, nr 5.

⁵ Dz.U. 1975, nr 41, poz. 214.

⁶ Przyjmuję tu pogląd Smoktunowicza, szeroko i wyczerpująco uzasadniony w powołanym artykule: *Nowe elementy...*, s. 51—53.

⁷ Tamże, s. 53.

Analiza zakresu ochrony prawnej wód morskich przed zanieczyszczeniem musi być poprzedzona wyjaśnieniem pojęcia „szkodliwego ich zanieczyszczenia”. Biorąc pod uwagę sposób ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniami bezpośrednio do nich wprowadzanymi, należy rozróżnić: morskie wody wewnętrzne (z wyjątkiem Zatoki Gdańskiej) oraz wody morza terytorialnego i Zatoki Gdańskiej. Grupa pierwsza, czyli wody portów i red, Zalewu Szczecińskiego i Wiślanego, powinna być chroniona w ten sposób co wody śródlądowe, z niewielkim osłabieniem ochrony polegającym na wyłączeniu stosowania wobec tych wód czterech spośród czterdziestu dziewięciu wskaźników określających wielkości dopuszczalnych zanieczyszczeń wód. Wody te powinny zostać zaliczone do określonej klasy czystości i chronione zgodnie z wymogami przewidzianymi dla tej klasy.

Delegacja cytowanego rozporządzenia RM z 1975 r.⁸ do ustalania klas czystości tych wód nie została jak dotychczas wykorzystana i w przedmiocie tym obowiązuje zarządzenie prezesa CUGW z 15 II 1972 r. w sprawie zaliczenia do klas czystości niektórych rzek⁹. Zarządzenie to w ogóle pomija morskie wody wewnętrzne. Jest to niewątpliwie luka w unormowaniu prawnym tego problemu, którą można byłoby określić jako „lukę bierności”¹⁰. W tej sytuacji należy uznać za niedopuszczalny pogląd, że do czasu wydania odpowiednich przepisów wody te nie są w ogóle chronione przed zanieczyszczeniem. Do tego czasu należałoby postulować stosowanie przy określeniu warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wypuszczane do tych wód, przynajmniej norm przyjętych dla III klasy czystości wód.

W sposób odrębny określone zostały warunki ochrony przed zanieczyszczeniem wód morza terytorialnego i Zatoki Gdańskiej. Określono tu jedynie osiem wskaźników, których nie mogą przekraczać ścieki wprowadzane do tych wód¹¹, przy czym niektóre wskaźniki są nieprecyzyjne (np. zakaz wprowadzania olejów w ilości wywołującej widoczne plamy na powierzchni wody, substancji udzielających trwałego zapachu i smaku wodzie lub wyłowionym rybom). Nie określono w aktach prawnych warunków, jakim powinny odpowiadać te wody. Dozwolone jest wobec powyższego odprowadzenie do morza terytorialnego każdej ilości ścieków, byleby odpowiadały one kilku warunkom,

⁸ Por. przyp. 5.

⁹ Mon. Pol. 1972, nr 15, poz. 103.

¹⁰ Według poglądów E. Smoktunowicza — por. *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.

¹¹ Dz.U. 1975, nr 41, poz. 214.

dość w gruncie rzeczy liberalnym, zakazującym bowiem kategorycznie jedynie zawartości w ściekach substancji promieniotwórczych, bakterii chorobotwórczych oraz DDT i PCB, natomiast metali ciężkich i substancji toksycznych tylko w ilościach szkodliwych dla ludzi bądź żywych zasobów (nie określono w dodatku, jakie ilości należy uważać za szkodliwe).

W ten sposób za szkodliwe zanieczyszczenia wód morza terytorialnego czy Zatoki Gdańskiej można uważać jedynie wprowadzenie ścieków zawierających substancje zabronione bądź tak znaczne wprowadzenie, że uniemożliwi korzystanie z morza dla celów rybołówstwa czy rekreacji. W tym ostatnim wypadku powstanie najczęściej dodatkowa trudność — w ustalaniu wkładu poszczególnych sprawców w ogólne znaczne zanieczyszczenie. Najczęściej sprawcy ci będą w dodatku działając zgodnie z prawem — warunkami otrzymanego pozwolenia na wypuszczanie ścieków w określonej ilości i składzie. Sytuacja taka nastąpiła w chwili obecnej w Zatoce Gdańskiej, gdzie praktycznie niemożliwe jest korzystanie z morza dla celów rekreacyjnych oraz w bardzo ograniczonym zakresie dla celów rybołówstwa. Na sytuację taką wpływają oczywiście również zanieczyszczenia wprowadzane przez rzeki. Wydaje się, że w tej sytuacji wojewodowie powinni przynajmniej prowadzić bilans zanieczyszczeń wód przybrzeżnych przez wykorzystywanie zestawień udzielanych pozwoleń na szczególne korzystanie z wód morskich.

Dla zapobieżenia temu należy postulować objęcie wód morza terytorialnego taką samą ochroną jak wód śródlądowych, tzn. zaliczenie tych wód do określonych klas czystości. Wymaga to niewątpliwie przeprowadzenia odpowiednich badań naukowych dotyczących przede wszystkim gromadzenia się, przenoszenia i kumulacji zanieczyszczeń w poszczególnych rejonach wybrzeża.

Wątpliwość budzi również fakt powierzenia decydowania w sprawach szczególnego korzystania z wód morskich (a więc np. wydawania pozwoleń wodnoprawnych na wypuszczanie ścieków, gromadzenia odpadów w pasie przybrzeżnym itp.) terenowym organom administracji, podczas gdy całościową problematyką zarządzania i utrzymania wód morskich zajmują się terenowe organy administracji morskiej.

Wydaje się, że właśnie te organy powinny mieć możliwość decydowania o wszystkich aspektach korzystania z wód morskich, w tym i oczywiście przez jednostki *stricto* „lądowe”, co pozwoliłoby na utrzymanie jednolitej polityki działania w tym zakresie, a tym samym m. in. chyba skuteczniejsze ograniczanie możliwości zanieczyszczania tych wód. Dla zapewnienia udziału urzędów morskich w ochronie środowiska morskiego w chwili obecnej należałoby postulować szersze wyko-

rzystanie art. 90 § 3 kpa¹². Na podstawie tego przepisu urząd morski powinien być wzywany do udziału w rozprawie wodnoprawnej, której przedmiotem jest udzielenie pozwolenia na korzystanie szczególne z wód morskich.

4.1.2. ZAKAZ ZATAPIANIA ODPADÓW

Zatapianie jako forma pozbywania się różnego rodzaju substancji czy przedmiotów znane było od dość dawna, dopiero jednak po II wojnie światowej osiągnęło znaczne rozmiary. Rozpowszechniły się też wówczas poglądy, że zatopienie w morzu jest jedynym bezpiecznym sposobem pozbycia się szkodliwych substancji, np. odpadów promieniotwórczych czy środków trujących. Najnowsze badania wykazały jednak dość duże prawdopodobieństwo przedostania się tych substancji do środowiska morskiego w stopniu wystarczającym do spowodowania zagrożenia dla ludzi czy żywych zasobów.

Z tego powodu konwencja helsińska wprowadziła zakaz zatapiania jakichkolwiek przedmiotów czy substancji na obszarze Morza Bałtyckiego. Konwencja zobowiązuje strony do zbierania wszelkich dostępnych informacji dotyczących rodzaju i ilości substancji zatopionych w Bałtyku.

Wyjątkiem od zakazu jest możliwość udzielania przez administrację państw nadbałtyckich zezwoleń na zatopienie odpadów pochodzących z bagrowania na obszarze morza terytorialnego danego państwa (wyjątkowo na morzu pełnym, po uzgodnieniu z Komisją Ochrony Środowiska Morskiego). Odpady te nie mogą zawierać substancji uznanych przez konwencję za szkodliwe. Drugim wyjątkiem są sytuacje awarii, gdzie zatopienie jest jedynym środkiem zapobieżenia niebezpieczeństwu grożącemu życiu ludzkiemu, a podjęte zostały wszelkie możliwe działania dla zminimalizowania niebezpieczeństwa dla środowiska. O wszelkich przypadkach zatapiania należy powiadamiać Komisję.

W prawie wewnętrznym brak jest przepisu odpowiadającego treścią przedstawionym wyżej postanowieniom prawa międzynarodowego. Po ratyfikowaniu konwencji uznać należy wprowadzony zakaz za obowiązujący i postulować uregulowanie prawne stosowania wyjątków do niego, o ile jest to oczywiście konieczne.

W sposób pośredni zakaz taki wprowadzają przepisy wykonawcze do ustawy z 1980 r. o ochronie środowiska¹³. Przepisy te bowiem za-

¹² Ustawa z 17 III 1960 r. — kodeks postępowania administracyjnego — tj. Dz.U. 1980, nr 9, poz. 26.

¹³ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 30 IX 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami oraz utrzymania czystości i porządku w miastach i wsiach — Dz.U. nr 24, poz. 91.

kazują gromadzenia odpadów poza specjalnie wyznaczonymi miejscami. Niewykonanie tego obowiązku powoduje nałożenie kary administracyjnej, przy czym kary te w sposób szczególny chronią wody morskie i obszary przybrzeżne.

4.2. OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIEM PRZEZ STATKI

Celem tej ochrony jest zapobieżenie usuwaniu (umyślnemu, w wyniku niedbalstwa albo przypadkowemu) do wód morskich szeregu substancji ściśle określonych odpowiednimi przepisami. Komplementarnym składnikiem pojęcia ochrony jest obowiązek umożliwienia statkom pozbycia się tych substancji w sposób nie zagrażający środowisku morskemu.

Podstawowych przepisów regulujących obecnie te zagadnienia należy szukać w prawie międzynarodowym — postanowieniach konwencji helsińskiej z 1974 r. Przepisy prawa wewnętrznego w tej mierze są nieliczne i w kilku wypadkach kontrowersyjne.

Konwencja wprowadza ograniczenia w usuwaniu do środowiska morskiego następujących substancji — oleju, ciekłych substancji szkodliwych przewożonych luzem bądź w opakowaniach, ścieków oraz śmieci. Ograniczenia dotyczą wszelkich obiektów pływających eksploatowanych w środowisku morskim, włącznie z umocowanymi platformami do prac na szelfie czy innymi. Usuwanie — to wprowadzanie zakazanych substancji w jakikolwiek sposób do morza, przy czym nie jest usuwaniem wprowadzenie substancji szkodliwych dla celów naukowo-badawczych, a także bezpośrednio wskutek badania, eksploatacji i związanych z tym czynności przetwarzania na morzu zasobów mineralnych dna morskiego. To ostatnie ograniczenie ochrony spowodowane jest chyba niedoskonałością aktualnej techniki wydobywczej, co wydaje się być jednak dość słabym argumentem ze względu na groźbę i znaczenie tego rodzaju wylewów. Pojęcie „usuwania” nie obejmuje również zatapiania, regulowanego przedstawionymi wyżej postanowieniami szczegółowymi.

Zakaz zanieczyszczania morza przez oleje polega na ograniczeniu możliwości usuwania do niego ropy naftowej i wszelkich jej pochodnych wraz z olejami używanymi do napędu głównych lub pomocniczych zespołów statków oraz innymi wymienionymi w załączniku I do aneksu IV, a także mieszanin tych substancji z wodą o określonym stężeniu. Substancje takie nie mogą być usuwane do Morza Bałtyckiego z wszelkich zbiornikowców oraz innych statków o wyporności powyżej 400 ton. Statki mniejsze mogą usuwać mieszaniny tych substancji

o oznaczonym stężeniu i przy zachowaniu określonych warunków — m. in. co najmniej 12 Mm od najbliższego lądu. Zakaz nie dotyczy sytuacji spowodowanej niezawinioną awarią, w czasie której podjęto wszystkie niezbędne działania zmierzające do zminimalizowania skutków wycieku.

Szkodliwe substancje ciekłe przewożone luzem są to związki chemiczne wyliczone w załącznikach do aneksu IV konwencji helsińskiej. Podzielone zostały one na cztery kategorie, w zależności od stopnia zagrożenia stwarzanego środowisku morskemu. Ograniczenia polegają na zakazie usuwania do morza tych substancji oraz mieszanin tych substancji z wodą o określonych stężeniach, powstałych np. wskutek mycia zbiorników, przewożenia wód balastowych. Stężenie szkodliwych substancji w mieszaninach uważane za możliwe do usunięcia do morza jest określone indywidualnie dla każdej z tych substancji, przy czym przy usuwaniu musi być spełnionych szereg dodatkowych warunków, np. najmniejsza odległość od lądu 12 Mm, utrzymywanie określonej minimalnej szybkości. Warunki usprawiedliwiające niedotrzymanie zakazów są takie same jak w odniesieniu do oleju. Wszelkie czynności dokonywane z tego rodzaju ładunkiem (również mycie zbiorników, pobór wody balastowej itd.) muszą być uwidocznione w książkach zapisów ładunkowych. Książki te mogą być kontrolowane przez inspektorów upoważnionych przez państwa nadbałtyckie.

Problem zabezpieczenia środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem substancjami szkodliwymi w formie opakowanej nie został na razie rozwiązany. Konwencja ograniczyła się do postulowania możliwie najszybszego podjęcia tego zagadnienia.

Ograniczona jest również możliwość usuwania do morza wszelkiego rodzaju ścieków — z pomieszczeń toaletowych, medycznych oraz służących do przewozu zwierząt. Ścieki nie mogą być usuwane ze statków pasażerskich, których wielkość decyduje o terminie wyposażenia w urządzenia neutralizujące.

Obowiązek wyposażenia w takie urządzenia innych statków nałoży Komisja Ochrony Środowiska Morskiego. Zbyt łagodna jest chyba jednak możliwość odroczenia realizacji tego obowiązku w stosunku do dużych statków pasażerskich przez państwo bandery statku, jeżeli wymagałoby to zastosowania nadmiernych zmian konstrukcyjnych. Urządzenia neutralizujące powinny być zatwierdzone przez organy administracji państwa bandery statku, na samym statku zaś muszą znajdować się dokumenty określające wyniki próbne tych urządzeń. Ścieki zneutralizowane przy pomocy takich urządzeń mogą być usuwane do morza dopiero po spełnieniu szeregu dodatkowych warunków, dotyczących np. stanu i wyglądu wody po usunięciu do niej ścieków, szybkości

statku, odległości od lądu itd. Prawdopodobnie ustępstwem na rzecz licznych flot statków wycieczkowych przybrzeżnych jest prawo usuwania ścieków na wodach morza terytorialnego przez statki tegoż państwa zgodnie z mniej rygorystycznymi wymaganiami.

Zabronione jest usuwanie do morza odpadków gospodarczych i eksploatacyjnych powstających w czasie zwykłej eksploatacji statków, takich jak m. in. opakowania wszelkich typów, odpady tworzyw sztucznych, szmaty, materiały sztauerskie itp. Odpady żywnościowe można usuwać do morza w odległości co najmniej 12 Mm od lądu oraz w odległości najmniej 500 m od platform stałych lub pływających po odpowiednim rozdrobieniu tych odpadów.

Jak wspomniano na początku, zakazy usuwania do środowiska morskiego określonych substancji uzupełnione są każdorazowo obowiązkiem wyposażenia portów w ściśle określone, znormalizowane urządzenia służące do odbioru ze statków tych substancji.

Wykazy substancji zabronionych do usuwania są traktowane jako otwarte, nie jako wyczerpujące, w miarę postępu badań naukowych powinny być uzupełniane w drodze zaleceń Komisji Ochrony Środowiska Morskiego.

2. Dość szczegółowe przedstawienie rozwiązania problemu zanieczyszczania wód morskich przez statki, przyjętego w konwencji helsińskiej uprawnione jest poglądem, że normy prawa międzynarodowego po ich ratyfikowaniu, obowiązują w prawie wewnętrznym bez konieczności ich przetransportowania w przepisach tegoż prawa. Nie wyklucza to oczywiście możliwości ich uzupełnienia, uszczegółowienia, czy też organizacyjnego rozwiązania ich realizacji przepisami wewnętrznymi. Sytuacja taka zachodzi w analizowanym przypadku.

W polskim prawie wewnętrznym problemem zanieczyszczania morza przez statki na szczeblu ustawowym zajmuje się w sposób bardzo fragmentaryczny prawo wodne z 1974 r. Ustawa ta zawiera delegację do określenia zasad usuwania ścieków ze statków i innych obiektów morskich. Jednocześnie ustawa stwierdziła, że zasady budowy i eksploatacji na statkach urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem ustalone zostały przepisami szczególnymi.

Do określenia zasad usuwania ścieków ze statków upoważniony został minister rolnictwa. Usunięta została w ten sposób zauważona przez E. Smoktunowicza¹⁴ niekonsekwencja poprzedniego prawa wodnego z 1962 r., zlecającego to zagadnienie ministrowi żeglugi. Według tegoż autora, żądanie od ministra żeglugi opracowywania warunków utrudniających wykonywanie jego podstawowych zadań było błędem

¹⁴ Por. szerzej na temat tych kar E. Smoktunowicz, *Ochrona wód przed zanieczyszczeniem*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 5, s. 65.

organizacyjnym. Nawiasem mówiąc, pod rządami prawa wodnego akt regulujący te sprawy nie ukazał się, w 1972 r. opracowano jedynie „projekt warunków wprowadzania ścieków ze statków do wód”. Delegacja aktualnego prawa wodnego wykorzystana została w 1977 r. wydaniem przez ministra rolnictwa, na podstawie art. 64 ust. 2 prawa wodnego z 1974 r., zarządzenia z dnia 8 XI 1977 r. w sprawie usuwania ścieków ze statków¹⁵. Zarządzenie to weszło w życie z dniem 1 I 1978 r. W myśl § 1 ust. 1 zarządzenia, wszelkie ścieki z wyjątkiem ścieków określonych w ust. 2 tego paragrafu należy usuwać do urządzeń odbiorczych.

Ustęp 2 dopuszcza odprowadzenie do wód następujących ścieków:

— mieszanin olejowych ze statków będących w drodze o całkowitej pojemności nie przekraczającej 400 BRT, z wyjątkiem zoiornikowców przy stężeniu substancji do 15 ml/dcm³ i nie wywołujących widocznych plam na powierzchni wody,

— ścieków bytowo-gospodarczych ze statków o całkowitej pojemności do 200 BRT służących do jednoczesnego przebywania nie więcej niż 10 osób,

— rozdrobionych i zdezynfekowanych ścieków bytowo-gospodarczych ze statków o pojemności do 200 BRT, jeżeli służą do przebywania 40 osób,

— ścieków z wanien, umywalek i natrysków,

— ścieków odpowiadających warunkom umów międzynarodowych.

Przepisów ust. 2 nie stosuje się:

— na wodach morskich do odległości 1 mM od granic portów, reł, zorganizowanych kąpielisk, plaż oraz ośrodków wypoczynkowych,

— do ścieków usuwanych ze statków poddanych kwarantannie.

Jeżeli statek nie posiada urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem i niemożliwe jest usuwanie ścieków do urządzeń odbiorczych, ścieki mogą być do końca 1980 r. wprowadzane do wód w miejscach określonych przez właściwe terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego na wniosek Urzędu Morskiego. Ilości ścieków i zawartych w nich zanieczyszczeń wprowadzanych do wód powinny być rejestrowane przez każdy statek. Na statkach powinna znajdować się również dokumentacja, umożliwiająca ustalenie ilości przewożonych produktów mogących szkodliwie zanieczyszczać wody.

Analiza przepisów zarządzania wykazuje ich prawie całkowitą zgodność z postanowieniami konwencji, w niektórych tylko przypadkach zasady są zastrzeżone, np. w stosunku do niektórych rejonów morza terytorialnego, gdzie konwencja dopuszcza nawet złagodzenie przez

¹⁵ Mon. Pol. 1977, 30, poz. 149.

dane państwo określonych norm. Zarządzenie to jednak nie jest praktycznie realizowane a minister handlu zagranicznego i gospodarki morskiej wystąpił nawet do ministra rolnictwa o jego zawieszenie. Argumentuje się to zbyt ostrymi, nierealnymi nawet wymogami dotyczącymi urządzeń filtrujących i neutralizujących. Nie wnikając w szczegóły techniczne, można chyba stwierdzić, że skoro normy takie ustalone zostały w konwencji opracowanej przez zespół specjalistów, to co najwyżej w najbliższej przyszłości możliwe będzie pełne ich przestrzeganie.

Drugim wiążącym się z analizowanym aktem jest stwierdzenie, że zgodnie z przyjętym poglądem, z chwilą ratyfikacji konwencji część jego przepisów, powtarzających postanowienia konwencji, stała się zbędna. Należy jednak uznać dalsze obowiązywanie przepisów zaostrzających postanowienia prawa międzynarodowego.

4.3. OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI POWSTAJĄCYMI WSKUTEK FUNKCJONOWANIA PORTÓW

Zanieczyszczenia tego typu wyodrębnione są ze względu na ich specyfikę. W działalności portów kumulują się bowiem dwa podstawowe źródła zanieczyszczeń — lądowe (z przedsiębiorstw usługowych) i ze statków (wskutek przeładunków, awarii — najczęstszych właśnie w portach, normalnej eksploatacji). Obydwa źródła są bardzo intensywnie w tych warunkach odczuwalne ze względu na ich skupienie na niewielkiej przestrzeni.

Określenie zakresu prawnej ochrony wód morskich przed tego rodzaju zanieczyszczeniem, na podstawie przepisów prawa wewnętrznego, jest wbrew pozorom niezbyt trudne. Wody portów i red stanowią wody wewnętrzne. Zgodnie z podanymi wcześniej ustaleniami, wody wewnętrzne w zasadzie nie są chronione przed jakimkolwiek zanieczyszczeniem wskutek braku przepisów wykonawczych do prawa wodnego z 1974 r. Jedynym w tej sytuacji aktem prawnym wprowadzającym w ogóle pojęcie „ochrony wód portowych przed zanieczyszczeniem” są przepisy portowe.

Przepisy portowe są to, jak zostało wskazane w rozdziale 3, zarządzenia dyrektorów urzędów morskich, stanowiące połączenie dwóch rodzajów aktów możliwych do wydania przez te organy — aktów wykonawczych do przepisów rangi ustawowej oraz zarządzeń porządkowych. Aktualnie obowiązujące przepisy portowe to zarządzenia dyrektorów ówczesnych urzędów morskich — gdańskiego, koszalińskiego

i szczecińskiego z 1 VI 1973 r.¹⁶ Zarządzenia te są identyczne w treści, gdyż w zasadzie opracowane zostały przez ówczesne Ministerstwo Żeglugi.

Nazwa tego aktu jest właściwie nieadekwatna do treści, gdyż zajmują się one niektórymi tylko sprawami bezpieczeństwa i porządku portowo-żeglugowego. Zgodnie z ogólnymi zasadami akty dyrektora UM obowiązują na terenie jego właściwości miejscowej, chyba że ich zakres obowiązywania zostanie wyraźnie ograniczony. Ograniczenie takie występuje właśnie w przypadku przepisów portowych — obowiązują one na obszarach portów morskich i przystani oraz na położonych poza nimi kotwicowiskach, wraz z prowadzącymi tam torami wodnymi. Jednakże określenie na tej podstawie terytorialnego zasięgu przepisów portowych jest mocno skomplikowane, gdyż granice portów morskich są określone w 26 aktach normatywnych, przy czym niektóre obszary określane mianem portów morskich nie mają w ogóle oznaczonych prawnie granic. Nie ma również w ogóle przepisów ustalających granice przystani morskich i ich red. Według § 87 przepisów portowych, kotwicowiska wyznaczone są przez właściwy kapitanat portu i ogłaszane w „Wiadomościach Żeglarskich”. Biuletyn ten nie jest jednak organem promulgacyjnym, a kapitanowie portów nie mają uprawnień prawotwórczych. Kapitan nie ma prawa również określić granic kotwicowiska poza portem, gdyż zgodnie z dekretem z 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej, jego właściwość jest ograniczona do obszaru portu. Stwierdzenia te prowadzą do wniosku, że przepisy portowe powinny określić granice kotwicowisk a także zasięg terytorialny swego działania, najlepiej przez włączenie do nich odpowiednich map.

Postanowienia przepisów portowych dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem są dość enigmatyczne. Zanieczyszczenie to traktowane jest jako jeden z rodzajów zanieczyszczenia portów w ogóle i stąd wypływa zakaz zanieczyszczenia wód, powodowany względami higienicznymi, gospodarczymi i estetycznymi. Paragraf 119 przepisów zabrania m. in. zanieczyszczenia wód portowych przez rzucanie do wody przedmiotów wyposażenia okrętowego, balastu, popiołów, szlaki, drutu, lin, odpadów rybnych i nieczystości stałych oraz przez odprowadzanie lub wypuszczanie przez statki i zakłady przemysłowe zużytych olejów, smarów i innych szkodliwych substancji, także w mieszaninach z wodą. Wyliczenie to traktowane jest jako przykładowe. Znaczenie tego zakazu jest dość nikłe, gdyż nie idą za nim żadne dodatkowe obowiązki dla korzystających z portów i zarządów

¹⁶ Dz. Urz. WRN w Gdańsku z 1973 r., nr 4, poz. 36; Dz. Urz. WRN w Koszalinie z 1973 r., nr 1, poz. 1; Dz. Urz. WRN w Szczecinie z 1973 r., nr 5, poz. 26.

portów. Jedyłą gwarancją jest śmiesznie niska w porównaniu z kosztami legalnego pozbycia się tych zanieczyszczeń kara grzywny.

4.4. OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED INNYMI ŹRÓDŁAMI ZANIECZYSZCZEŃ

4.4.1. OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIEM MATERIAŁAMI RADIOAKTYWNYMI

Podstawowe znaczenie ma tutaj zanieczyszczenie materiałami radioaktywnymi pochodzącymi ze statków o napędzie jądrowym. Możliwość przedostania się substancji radioaktywnych z takich statków do wód morskich występuje w czasie załadunku i wyładunku paliwa jądrowego, przy usuwaniu produktów radioaktywnych na takim statku wytworzonych, w przypadku zderzenia, którego statek jądrowy jest stroną. Przedostanie się produktów rozszczepienia materiałów promieniotwórczych w reaktorze do środowiska morskiego może też nastąpić wskutek awarii w obrębie systemu reaktorowego lub zdarzeń zewnętrznych, stanowiących następstwa błędów w obliczeniach (konstrukcyjnych), niedostatecznego wyposażenia czy niesprzyjających warunków atmosferycznych. Środki zabezpieczenia przed skażeniem promieniotwórczym powstałym w wyniku pokojowego wykorzystania energii jądrowej są jeszcze niedoskonałe. Świadczy o tym dobitnie eksploatacja n/s *Savannah*, podczas której stwierdzono poważne przecieki promieniotwórcze w obrębie reaktora¹⁷.

Fakty te powodują uzasadnione zaniepokojenie społeczności międzynarodowej i podejmowanie kroków mających na celu zabezpieczenie się przed tzw. szkodami atomowymi, powstałymi w wyniku eksploatacji statków o napędzie jądrowym. Kroki te to ustalenie zasad odpowiedzialności osób eksploatujących statki jądrowe za szkody tą eksploatacją spowodowane oraz ustalenie możliwości udzielenia dostępu i zasad pobytu statków o napędzie jądrowym w obcych portach. Ponieważ regionalne porozumienia państw bałtyckich nie poruszają tych kwestii przyjąć należy, że dla obszaru Morza Bałtyckiego obowiązują zasady ustalone w konwencjach ogólnych. Są to konwencje:

— londyńska z 1960 r. o bezpieczeństwie życia na morzu (tzw. konwencja *Solas*)¹⁸,

¹⁷ Na zagrożenie to zwraca uwagę B. Kwiatkowska, *Odpowiedzialność osób eksploatujących statki o napędzie jądrowym w świetle Konwencji Brukselskiej z 1962 roku*, „Technika i Gospodarka Morska” 1972, nr 10, s. 596.

¹⁸ Dz.U. 1966, nr 52, poz. 315.

— brukselska z 1962 r. o odpowiedzialności osób eksploatujących statki o napędzie jądrowym¹⁹.

Konwencja brukselska ustala w art. II § 1 obiektywną odpowiedzialność osoby eksploatującej statek o napędzie jądrowym. Osoba ta, to osoba upoważniona przez państwo, które wydało licencję na eksploatację statku jądrowego lub, jeżeli statek eksploatuje państwo, to państwo to jest osobą odpowiedzialną w rozumieniu tegoż artykułu. Odpowiedzialność obiektywna za szkody atomowe ma charakter odpowiedzialności absolutnej (*absolute liability*) w rozumieniu doktryny anglosaskiej. Doktryna ta wyróżnia cztery kategorie odpowiedzialności obiektywnej — od tzw. *strict liability*, gdzie podstawy ekskulpacji są takie jak wprowadzone art. 435 polskiego kodeksu cywilnego (czyli siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego lub osoby trzeciej) aż do *absolute liability*, gdzie podstawy ekskulpacji są znacznie zawężone — można stwierdzić generalnie, że nie obejmują siły wyższej niż wina osoby trzeciej²⁰.

Odpowiedzialność absolutna przewidywana przez państwo atomowe polega na przypisaniu odpowiedzialności osobie eksploatującej energię atomową bez względu na to, jak długi jest łańcuch przyczyn i skutków i czy zachodzi interwencja nowych czynników²¹. Nie mają tu zastosowania kryteria „przewidywalności” czy „prawdopodobieństwa”²². Podkreśla te stwierdzenia art. II § 2 konwencji, określając, że osoba eksploatująca statek odpowiedzialna jest wyłącznie. Jeżeli szkoda wyrządzona jest przez kilka statków eksploatowanych przez różne osoby, ciężar odszkodowania obciąża te osoby w równym stopniu. Jeżeli powstałych szkód nie można rozdzielić na „atomowe” i „klasyczne” całość szkód jest traktowana jako szkody atomowe, wyrządzone przez wypadek jądrowy. Powództwo odszkodowawcze musi być wniesione w ciągu 10 lat od wypadku. Pod pojęciem *nuclear ship* art. I § 1 każe rozumieć każdy statek wyposażony w urządzenia napędu jądrowego — a więc także okręty wojenne²³.

¹⁹ *Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships*, signed at Brussels, May 25, 1962.

²⁰ Podkreśla to J. Łopuski, *Charakter odpowiedzialności z tytułu szkód atomowych*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4—5, s. 759.

²¹ Por. też S. Matysik, *Zagadnienia prawne stosowania napędu jądrowego na statkach morskich*, „Postępy Techniki Jądrowej” 1961, nr 3 oraz tenże, *Niektóre problemy odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód wyrządzonych przy pokojowym wykorzystaniu energii jądrowej*, „Studia Cywilistyczne” 1965, t. 6.

²² E. D. Brown, *International Law and Marine Pollution: Radioactive Waste and the other Hazardous Substances*, „Natural Resources Journal” 1971, No. 11, s. 221—255.

²³ Szczegółową analizę Konwencji przeprowadza J. Machowski, *Prawnomiędzynarodowe aspekty odpowiedzialności z tytułu szkód atomowych*, „Państwo i Pra-

Drugi sposób zabezpieczania się państw przed możliwymi szkodami jądrowymi wyrządzonymi przez obce statki to szczegółowe określenie zasad dostępu i pobytu statków o napędzie jądrowym w obecnych portach. Zasady, jakimi powinno kierować się państwo udzielając dostępu do swego portu statkowi jądrowemu, zawarte są w rozdziale VIII i załączniku C wzmiankowanej wyżej konwencji *Solas*.

Statki jądrowe obowiązują wszystkie przepisy dotyczące statków konwencjonalnych, nie można ich zwolnić od przestrzegania żadnego. Statek musi posiadać instrukcję o bezpieczeństwie stale uaktualnianą, dającą możliwość oceny stopnia szkodliwości promieniowania. Przed wpłynięciem do portu statek jądrowy obowiązany jest udzielić tzw. „informacji o bezpieczeństwie”. Statek podlega specjalnej kontroli państwa nadbrzeżnego dla sprawdzenia ważności certyfikatu i stopnia promieniowania.

Ze względu na fakt, że regulująca problem odpowiedzialności osób eksploatujących statki jądrowe konwencja brukselska z 1962 r. nie weszła w życie, państwa eksploatujące statki jądrowe zawierają umowy bilateralne precyzujące warunki dostępu i odpowiedzialności. Umowy te stanowią połączenie elementów obu konwencji zawierając uzgodnienia dotyczące odpowiedzialności za szkody spowodowane przez statek, podejmowania środków ratowniczych w razie awarii, zabezpieczenia przeciwpromiennego, informacji o bezpieczeństwie, specjalnej kontroli statku itp. Różnice w poszczególnych umowach występują w szczególności uzasadnionych konkretnymi warunkami. Państwa przyjmujące zobowiązują się do możliwie najszybszego udzielenia odpowiedzi po otrzymaniu wymaganych dokumentów. Statek jądrowy i jego kapitan powinni się podporządkować instrukcjom władz miejscowych podczas pobytu w porcie. Konwencja brukselska przewiduje ograniczenie odpowiedzialności do sumy 1,5 mln franków Poincare'go (w przybliżeniu 100 mln dolarów). Niektóre państwa ustaliły ustawowo granice odpowiedzialności i gwarancji stosowanych do osób eksploatujących statki jądrowe (m. in. Dania). Obecna praktyka zmierza do zastąpienia tego typu umów, wymagających ratyfikacji, porozumieniami zawieranymi przez armatora i władze lokalne²⁴.

W prawie polskim obowiązują ogóle zasady ratyfikowanej przez Polskę konwencji *Solas*, brak jest jednak przepisów szczegółowych,

wo" 1967, nr 2, s. 279—289; również Kwiatkowska, *op. cit.*, s. 597—598, tam szczegółowo rozważano przyczyny braku wymaganych przez Konwencję ratyfikacji i tym samym długiego okresu wejścia w życie (s. 598).

²⁴ Por. J. Szafranek, *Zagadnienia prawa pobytu statków o napędzie jądrowym w obcych portach*, „Technika i Gospodarka Morska” 1976, nr 5, s. 285—287.

ustalających procedurę dopuszczenia do portu obcego statku o napędzie jądrowym.

Wskutek kryzysu energetycznego i poszukiwania nowych źródeł energii, wydaje się prawdopodobny wzrost ilości statków handlowych o napędzie jądrowym. Wydaje się, że porozumienia o dopuszczeniu statku jądrowego do portu powinny być zawierane między armatorem a terenowo właściwym polskim organem administracji morskiej.

W porozumieniu takim powinny być sprecyzowane: sposób udzielania i treść „informacji o bezpieczeństwie”, nadzór radiologiczny (zakres i organy obowiązane do jego prowadzenia) podczas pobytu statku w porcie, zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone wskutek eksploatacji przez odwołanie się do postanowień konwencji brukselskiej z 1962 r. W ten sposób, statek armatora posiadającego porozumienie zawarte z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej byłby dopuszczony do portu po każdorazowym przedłożeniu i ocenie „informacji o bezpieczeństwie”, sprawdzeniu posiadanego certyfikatu. Dla takiego uproszczenia postępowania o dopuszczenie statku jądrowego do portu wydaje się jednak konieczne wejście w życie konwencji brukselskiej albo innej konwencji o odpowiedzialności, przede wszystkim ze względu na wysokość ewentualnych szkód i ograniczenie odpowiedzialności do określonych, bardzo wysokich kwot.

Zakaz zanieczyszczania wód morskich substancjami radioaktywnymi zawierają w tej chwili przepisy prawa wodnego z 1974 r. Przepisy wykonawcze do tego aktu²⁵ zakazują zawartości w ściekach odprowadzanych zarówno do wód wewnętrznych, jak i wód morza terytorialnego, substancji promieniotwórczych w ilościach określonych odrębnymi przepisami. Podkreślić należy, że w stosunku do morza terytorialnego jest to jeden z nielicznych precyzyjnie sformułowanych zakazów wprowadzania do tych wód substancji je zanieczyszczających.

4.4.2. ZAPOBIEGANIE ZANIECZYSZCZENIOM WÓD MORSKICH. POWSTAJĄCYM WSKUTEK EKSPLOATACJI ZASOBÓW SZELFU KONTYNTENTALNEGO

Odkrycie w ostatnich latach znacznych zasobów kopalin energetycznych (przede wszystkim ropy naftowej i gazu ziemnego) zwróciło uwagę na gospodarcze znaczenie szelfu kontynentalnego. Dzięki badaniom naukowym stwierdzono, że jego zasoby oprócz węglowodorów obejmują związki chemiczne wielu rzadkich i cennych metali (np. cynku, wolframu, manganu, kobaltu, złota), kruszywa naturalne i wiele innych. Także i szelf Morza Bałtyckiego posiada wiele wartościowych surow-

²⁵ Por. cyt. rozporządzenie Rady Ministrów z 29 XI 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód..., Dz.U. nr 41, poz. 214.

ców, wśród których do tej pory najlepiej rozpoznano zasoby kruszyw. Rozpoczęto również poszukiwania węglowodorów, których możliwości występowania uzasadnione są budową geologiczną szelfu. Ze strony państw socjalistycznych badania takie prowadzi przedsiębiorstwo „Petrobaltic”, powołane w 1976 r. porozumieniem rządów PRL, ZSRR i NRD.

Uznanie gospodarczego znaczenia szelfu spowodowało konieczność rozwiązania wielu problemów prawnych zarówno z dziedziny prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego, np. określenie prawnego pojęcia granic szelfu, uprawnienia państwa nadbrzeżnego i państw trzecich, zasady eksploatacji zasobów szelfu w powiązaniu z zasadami wolności mórz, zezwolenia na eksploatację, określenie prawnych środków zapobiegających zanieczyszczeniu środowiska. Problemy te początkowo regulowane były ustawodawstwem wewnętrznym, pierwszym aktem międzynarodowym je uwzględniającym była IV konwencja genewska z 29 IV 1958 r.²⁶

Pod względem geologicznym szelf to dno morskie o stosunkowo niewielkim nachyleniu, będące przedłużeniem lądu stałego do głębokości 200 metrów. Zewnętrzną krawędź szelfu stanowi stok kontynentalny, gdzie dno opada stromo. Szerokość szelfu waha się od 10 do 800 Mm, Bałtyk natomiast jest praktycznie cały położony na szelfie (pomijając kilka niewielkich obszarowo głębi, np. Głębia Bornholmska). Prawne pojęcie szelfu, przyjęte przez IV konwencję genewską jest nieco odmienne — nie obejmuje bowiem tej części dna i jego wnętrza, które zalegają pod wodami wewnętrznymi i morzem terytorialnym państwa nadbrzeżnego (tak więc granica początkowa szelfu to linia podstawowa wytyczająca granicę morza terytorialnego). Granica końcowa jest natomiast nieostra — stanowi ją w zasadzie izobata 200 m, może jednak być przesunięta tak daleko, jak technicznie możliwa jest eksploatacja dna morskiego. Nieostrość określenia tej granicy powoduje wiele sporów.

Status prawny obszarów pozaszelfowych nie jest wyraźnie określony żadnym aktem prawnym. W doktrynie przeważa pogląd, że przy obecnym stanie prawnym, prawo do korzystania z niego objęte jest treścią zasady wolności mórz, zgodnie z którą działalność taką mogą wykonywać na równych prawach wszystkie państwa.

Problem zewnętrznej granicy szelfu na Bałtyku nie występuje. Problemem jest natomiast rozgraniczenie szelfu kontynentalnego między państwa nadbrzeżne. Artykuł 6 IV konwencji genewskiej przewiduje, że określenie takich granic powinno być dokonane w drodze umowy między zainteresowanymi państwami. Polska zawarła takie umowy

²⁶ Dz.U. 1964, nr 28, poz. 179, 180.

z NRD — o rozgraniczeniu szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim z 29 X 1968 r.²⁷ oraz z ZSRR — o przebiegu granicy szelfu kontynentalnego w Zatoce Głańskiej i południowo-wschodniej części Morza Bałtyckiego z 28 VIII 1969 r.²⁸ Umowy oparte są na zasadach konwencji genewskiej przyjmując za granicę szelfów linię, której każdy punkt jest jednakowo oddalony od najbliższych punktów linii podstawowych, określających szerokość morza terytorialnego. Jest to tzw. zasada ekwidystansu, którą art. 6 IV konwencji genewskiej nakazuje stosować w braku porozumień dwustronnych. Zgodnie z nim, zasadę należy stosować uwzględniając tzw. okoliczności szczególne, czyli takie ukształtowanie linii wybrzeża, przy którym zastosowanie linii środkowej prowadziłyby do niesprawiedliwego (nierównomiernego) podziału szelfu.

Wydaje się, że taką okolicznością szczególną, przy określaniu granicy polsko-duńskiej, jest problem wyspy Bornholm. Zauważyć trzeba również, że nawet najbardziej dokładne rozgraniczenie szelfów może nie być w pełni skuteczne, gdyż każda taka granica jest granicą sztuczną, z reguły nie uwzględniającą naturalnej struktury geologicznej skorupy ziemskiej. Skuteczność rozgraniczenia może nie być wystarczająca do eksploatacji takich zasobów, które znajdują się w stanie płynnym lub gazowym. Rozwiązanie problemu to chyba jedynie porozumienie zainteresowanych państw, na podstawie którego jedno zrzeka się (np. za odszkodowaniem) swoich praw do eksploatacji określonego złoża.

Konwencja szelfowa z 1958 r. uregulowała podstawowe problemy prawnomiędzynarodowe wiążące się z gospodarczą eksploatacją bogactw naturalnych dna morskiego poza morzem terytorialnym. Prawa państwa nadbrzeżnego do szelfu są niezależne od rzeczywistego lub fikcyjnego zawłaszczenia ani od żadnej wyraźnej proklamacji (art. 2 § 3 IV konwencji genewskiej). Prawa te mają charakter wyłączny — jeżeli państwo nie bada lub nie eksploatuje zasobów naturalnych swojego szelfu, nikt inny nie może podjąć takiej działalności ani wysuwać roszczeń bez wyraźnej zgody państwa nadbrzeżnego. Zasady te potwierdził wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 20 II 1969 r.²⁹ Według tego wyroku, prawa państwa nadbrzeżnego do obszaru szelfu kontynentalnego, który stanowi naturalne przedłużenie jego terytorium lądowego na morzu i pod morzem, istnieją *ipso facto* i *ab initio*, z tytułu jego suwerenności nad lądem i jako jej przedłużenie w formie wykonywania praw suwerennych w zakresie badania dna morskiego i eksploatacji jego zasobów naturalnych. Dla ich wykony-

²⁷ Dz.U. 1969, nr 15, poz. 106, 107.

²⁸ Dz.U. 1970, nr 15, poz. 127, 128.

²⁹ *North Sea Continental Shelf. Judgment*, I. C. J., Reports 69, s. 23.

wania nie musi być podjęte żadne szczególne działanie prawne ani nie muszą być wydane żadne szczególne akty prawne. Tak więc suwerenne prawa Polski do szelfu nie wynikają dopiero z ustawy o polskim szelfie kontynentalnym z 17 XII 1977 r.³⁰ Wydanie tej ustawy było natomiast konieczne ze względu na potrzebę uregulowania spraw nieregulowanych albo regulowanych w sposób ogólny przez prawo międzynarodowe (np. kwestia własności zasobów naturalnych szelfu, ustalenie organów kompetentnych do wydawania zezwoleń na badanie i eksploatację, kontrola tej działalności).

Suwerenność prawa do szelfu oznacza pełnię uprawnień państwa w zakresie badania i eksploatacji zasobów szelfu przy ograniczonych prawach do korzystania z wód nadszelfowych. Ograniczenie suwerenności do badania i eksploatacji dotyczy wyłącznie działalności za pomocą urządzeń znajdujących się na szelfie. Konwencja nie ogranicza natomiast praw państwa nadbrzeżnego do eksploatacji podziemia morskiego za pomocą wyrobisk wykonywanych ze strony lądu, niezależnie od głębokości wód morskich (art. 7 IV konwencji genewskiej). Korzystanie z dna inne niż badanie i eksploatacja zasobów jest również możliwe, byleby nie powodowało naruszenia zakazów ujętych w konwencjach genewskich z 1958 r. i innych aktach prawa międzynarodowego — np. zakaz art. 24 II konwencji genewskiej dotyczący zanieczyszczania mórz przez zatapianie (czyli umieszczanie na dnie) odpadów radioaktywnych i innych szkodliwych substancji, zakaz wykorzystywania dna morskiego w celach militarnych, wynikających z układów z 5 VIII 1963 r. o zakazie prób z bronią nuklearną w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą³¹ i z 11 II 1971 r. o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w jego podłożu³².

Działania dokonywane na obszarach dna i podziemia nie mogą być sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego oraz, jeżeli wykonywane są na szelfie, nie mogą ograniczać suwerennych praw państwa nadbrzeżnego do badania i eksploatacji zasobów tego szelfu. Badania i eksploatacja tego szelfu nie mogą utrudniać żeglugi rybołówstwa, ochrony zasobów biologicznych morza, badań naukowych prowadzonych z zamiarem opublikowania ich wyników (art. 5 ust. 1 IV KG).

Państwo nadbrzeżne ma prawo wznosić, utrzymywać i eksploatować na szelfie instalacje i inne urządzenia konieczne do prowadzenia badań i eksploatacji jego zasobów. Maksymalne rozmiary tych urządzeń nie są ograniczone, mogą one służyć prócz wydobywania

³⁰ Dz.U. 1977, nr 37, poz. 164.

³¹ Dz.U. 1963, nr 58, poz. 289.

³² Dz.U. 1971, nr 44, poz. 275.

również magazynowaniu i przeróbce wydobytych surowców. Państwo nadbrzeżne może ustanawiać wokół tych instalacji i urządzeń strefy bezpieczeństwa o promieniu nie przekraczającym 500 m, licząc od zewnętrznej krawędzi. W obrębie stref zabroniona jest żegluga statków wszystkich bander, z wyjątkiem sytuacji szczególnej. Wydaje się, że ze względu na obecne tendencje do eksploatacji statków o wielkiej ładowności, mających ograniczoną zdolność manewrową, strefa ta może okazać się za małą. Instalacje muszą być zaopatrzone w odpowiednie znaki i światła, a ich istnienie musi być odnotowane w stałych publikacjach hydrograficznych. Urządzenia nie używane muszą zostać zlikwidowane. Omawiane instalacje podlegają jurysdykcji państwa nadbrzeżnego, które m. in. jest obowiązane wydać przepisy o zapobieganiu zanieczyszczeniu mórz na skutek wycieków ropy naftowej z rurociągów albo w następstwie eksploatacji dna morskiego i jego wnętrza. Państwo nadbrzeżne nie powinno sprzeciwiać się badaniom prowadzonym przez wyspecjalizowane jednostki o charakterze naukowym, o ile będzie miało dostęp do wyników tych badań. W tej mierze porozumienia międzynarodowe wprowadzają jednak dalej idące ograniczenia, np. sygnatariusze deklaracji moskiewskiej o szelfie kontynentalnym Morza Bałtyckiego z 23 X 1968 r. uznali, że nie będą udzielać zezwoleń na prowadzenie badań i eksploatacji szelfu bałtyckiego oraz podmioty, które nie mają swojej siedziby w państwach leżących nad Bałtykiem.

Jak wspomniano wcześniej, w praktyce konwencja nie rozwiązuje wszystkich problemów, np. jakie organy państwa nadbrzeżnego są właściwe do wydawania zezwoleń na prowadzenie prac badawczo-eksploatacyjnych, które organy i w jakim zakresie mają sprawować nadzór i kontrolę nad porządkiem i bezpieczeństwem takich prac, bezpieczeństwem żeglugi, nad ochroną środowiska. Nie wyjaśniony jest prawny sposób zakwalifikowania instalacji i urządzeń morskich wykorzystywanych w procesach technicznego badania i eksploatacji bogactw naturalnych szelfu. Należy również ustalić właściwą podstawę prawną ustawodawstwa krajowego dla suwerennych aktów jurysdykcji administracyjnej, karnej i cywilnej wobec przedsiębiorstw, organizacji albo osób fizycznych przystępujących na podstawie zezwolenia do działalności gospodarczej na szelfie. Rolę takiego łącznika spełniają ustawy wewnętrzne, np. wspomniana już ustawa o polskim szelfie kontynentalnym z 17 XII 1977 r.

Zgodnie z art. 1 ustawy szelfem kontynentalnym PRL jest część Morza Bałtyckiego położona na zewnątrz morza terytorialnego, granicą wewnętrzną szelfu jest linia odległa o 12 Mm od linii podstawowej.

Prawa Polski do szelfu to prawa suwerenne w zakresie badania, poszukiwania, wydobywania i wykorzystywania bogactw naturalnych o charakterze nieorganicznym i organiczno-biologicznym. Prawa te są prawami wyłącznymi, obejmują dno morskie i wnętrze ziemi, nie dotyczą natomiast wód morskich położonych nad szelfem i przestrzeni powietrznej nad nimi. Wody te zachowują sytuację prawną wód morza pełnego, Polska wykonuje na nich uprawnienia przewidziane ustawami o szelfie i polskiej strefie rybołówstwa morskiego. Układanie kabli i rurociągów jest dozwolone, jeżeli nie utrudnia realizacji prawa do szelfu³³.

Eksploatacja bogactw znajdujących się w polskim szelfie kontynentalnym przysługuje jedynie państwu, państwa obce mogą być do takiej działalności dopuszczone na podstawie umowy międzynarodowej. Instytucje i osoby zagraniczne mogą taką działalność prowadzić na mocy zezwolenia Prezesa Rady Ministrów.

Dla potrzeb technicznej eksploatacji zasobów szelfowych art. 4 ustawy przewiduje „odpowiednie” stosowanie przepisów prawa wewnętrznego. W znowelizowanym prawie górniczym³⁴ znajduje się delegacja dla Rady Ministrów do określenia zakresu stosowania prawa górniczego do kopalni położonych w granicach morza terytorialnego i szelfu kontynentalnego. Rozporządzenie to będzie dotyczyło prac górniczych, pominięto natomiast sprawę prac geologicznych.

Ustawa przewiduje również „odpowiednie” stosowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa żeglugi i życia na morzu. W związku z tym powstaje problem charakteru prawnego urządzeń i instalacji zakładanych na szelfie dla jego badania i wykorzystywania. Ustawa nie przesądza, czy urządzenia te należy traktować jak statek morski, czy urządzenia do statku podobne — nie przesądza, czy należy stosować do nich przepisy kodeksu morskiego.

Platformy służące do prac na szelfie mogą być trójakiego rodzaju:

- stacjonarne,
- pływające, czasowo ustawione na dnie morskim,
- półzanurzalne, kotwiczone lub stabilizowane w określonej pozycji.

Platformy mogą być wyposażone we własny napęd bądź takiego napędu pozbawione. W fazie przemieszczania się po morzu w kierunku akwenu robót i w czasie zajmowania pozycji gotowości do robót będą wykazywały pewne cechy statku morskiego — cechę żeglowności morskiej. Po osadzeniu, w fazie prowadzenia na morzu głębokich wier-

³³ Por. W. Góralczyk, *Szelf kontynentalny PRL*, „Technika i Gospodarka Morska” 1973, nr 4, s. 215.

³⁴ Por. ustawę z 26 XI 1977 r., Dz.U. nr 35, poz. 151.

ceń metodami górnictwymi, główną cechą platformy będzie nie żeglowność, a ruch zakładu górnictwa. Kierownikiem powinien być nie kapitan a kierownik zakładu górnictwa. Stwierdzenia te pozwalają na określenie platformy jako obiektu „podobnego” do statku morskiego, przepisy kodeksu morskiego należy wobec powyższego stosować odpowiednio, a nie wprost³⁵. Określenie charakteru prawnego platformy decyduje też o przyznaniu kompetencji izmom morskim do orzekania w sprawach wypadków, jakie mogą zdarzyć się podczas ich przemieszczania się po morzu, czy też podczas prac poszukiwawczych i eksploatacyjnych. Izby bowiem orzekają w sprawach wypadków statków morskich i możliwa jest tu kolizja z kompetencjami kolegów i komisji dyscyplinarnych przy urzędach górnictwowych.

Sprawy prowadzenia prac geologicznych na szelfie uregulowane zostały wspólnym zarządzeniem nr 4 ministra górnictwa, MHZGM i prezesa Centralnego Urzędu Geologicznego z 28 II 1977 r. — tymczasowe przepisy prowadzenia prac wiértnicznych i geologicznych na morzu³⁶. Przepisy te dotyczą prac geologicznych prowadzonych na dnie lub pod dnem morskim metodami robót górnictwowych, na obszarze wód wewnętrznych, morza terytorialnego i pełnego. Dalsze (oprócz ograniczenia do prac geologicznych) ograniczenie zasięgu stosowania tego aktu to odniesienie go do prowadzenia poszukiwań tylko kopalin bitumicznych w stanie płynnym lub gazowym. Przepisy nakazują stosowanie powszechnych zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz bezpieczeństwa przeciwpożarowego, prawa geologicznego i kodeksu morskiego oraz odpowiednio prawa górnictwa.

Załącznik do zarządzenia wskazuje organy administracji uprawnione do sprawowania nadzoru i kontroli. I tak urzędy górnictwa sprawują nadzór i kontrolę w zakresie stosowania przepisów prawa górnictwa, gdy chodzi o bezpieczeństwo i higienę pracy, ochronę powierzchni i złóż kopalin oraz ochronę interesu społecznego w związku z działalnością górnictwa.

Urzędy morskie nadzorują i kontrolują zagadnienia żeglugi morskiej, umiejscowienia i przemieszczania morskich jednostek wiértnicznych i geofizycznych, system łączności, kwalifikacje morskie i sprzęt przeciwpożarowy. Organy państwowej administracji geologicznej sprawują nadzór i kontrolę nad projektowaniem i przeprowadzaniem prac geologicznych oraz sporządzaniem dokumentacji geologicznej. Polski Rejestr Statków nadzoruje przestrzeganie przepisów technicznych, dotyczących

³⁵ Tak też M. Podlaszewski, *Niektóre aspekty prawnego poszukiwania i eksploatacji bogactw naturalnych na polskim szelfie kontynentalnym*, „Technika i Gospodarka Morska” 1978, nr 8, s. 472.

³⁶ Nie publikowane.

konstrukcji oraz dopuszczenia do ruchu morskich jednostek geologiczno-poszukiwawczych i wiertniczych. W tej ostatniej grupie powinien też mieścić się nadzór nad zainstalowaniem, konstrukcją i funkcjonowaniem urządzeń zabezpieczających przed wpływem ropy czy gazu ziemnego.

Zezwolenia na prowadzenie prac badawczych, poszukiwawczych i eksploatacyjnych wydaje Centralny Urząd Geologii. Zezwolenia na założenia instalacji wydają urzędy morskie, które też wyznaczają strefy bezpieczeństwa. Przez pominięcie wyraźnego wskazania organów uprawnionych do nadzoru i kontroli, ustawa szelfowa dała podstawę mniej jest (a praktycznie w ogóle brak) aktów prawnych zajmujących prawną scharakteryzowanym wyżej przepisom. Niestety znacznie się problemem zabezpieczenia środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem powstałym wskutek badania czy eksploatacji zasobów szelfu kontynentalnego. Nie poruszały tego zagadnienia ani konwencja londyńska z 1954 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza olejami, ani konwencja o odpowiedzialności cywilnej czy ustanowieniu międzynarodowego funduszu kompensacyjnego za szkody spowodowane zanieczyszczeniami olejami. Pierwsze wzmianki o tym problemie w prawie międzynarodowym (prócz wcześniej wspomnianej IV KG) to konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez zatapianie odpadów i innych substancji z 1972 r. zakazująca rozmyślnego usuwania do morza określonych w aneksach substancji, m. in. również z platform lub innych urządzeń umieszczonych w morzu (art. III ust. 1 i art. IV ust. 1, wew. 2). Konwencja londyńska z 1973 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniom morza przez statki w artykule 2 ustawy 4 za statek uznaje również mocowane bądź pływające platformy, rozciągając tym samym i na nie swoje postanowienia ochronne.

W odniesieniu do obszaru Morza Bałtyckiego obowiązującym aktem prawa międzynarodowego będzie konwencja helsińska z 1974 r. Konwencja ta w art. 10 zobowiązuje sygnatariuszy do podjęcia wszelkich stosownych środków mających na celu zapobieżenie zanieczyszczeniu środowiska morskiego wynikającemu z badania i eksploatacji części dna morskiego i jego podziemia lub z jakiegokolwiek innej działalności z tym związanej. Każda strona jest zobowiązana do takiego udostępnienia odpowiedniego sprzętu, aby możliwe było natychmiastowe rozpoczęcie usuwania powstałego zanieczyszczenia. Wypracowanie więc odpowiednich rozwiązań prawnych i organizacyjnych pozostawione zostało stronom konwencji, zgodnie jednak z jej założeniami, państwa obowiązane są uwzględniać zalecenia i wytyczne formułowane przez Komisję Ochrony Środowiska Morskiego Morza Bałtyckiego. Konwencja przyjmuje definicję statków określoną przez konwencję

londyńską z 1973 r., uznając za statek również umocowane bądź pływające platformy.

W polskim prawie wewnętrznym brak w tej chwili przepisów dotyczących ochrony przed zanieczyszczeniem wód morza pełnego wskutek prowadzenia prac badawczych i eksploatacyjnych na szelfie. Istnieje podstawa do wydania takich przepisów — art. 64.1 prawa wodnego pozostawiający przepisom szczególnym określenie zasad budowy i eksploatacji na statkach i innych obiektach morskich, urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem. Do wód ponadszelfowych nie ma natomiast zastosowania prawo wodne. W odniesieniu do usuwania ścieków powstałych na obiektach służących eksploatacji szelfu można byłoby stosować, pomijając w tej chwili problemy merytoryczne dotyczące jego treści i wymagań, zarządzenie ministra rolnictwa z 8 XII 1977 r. w sprawie usuwania ścieków ze statków³⁷, przyjmując definicję statku określoną w konwencji helsińskiej. Wydaje się również, że rozporządzenie wydane z upoważnienia art. 4 ustawy szelfowej powinno szczegółowo określić zakres stosowania, w odniesieniu do prac na szelfie, przepisów dotyczących bezpieczeństwa robót górniczych, ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem prac geologicznych i robót górniczych, sposobu i zakresu naprawienia szkody, właściwości organów w tych sprawach, bezpieczeństwa i ruchu zakładu eksploatacyjnego. Ze względu na specyfikę prac na szelfie nie wszystkie przepisy będą mogły być stosowane wprost, konieczne będzie ich dostosowanie do tych warunków.

4.4.3. OCHRONA WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI Z POWIETRZA

Kompleksowość postanowień konwencji helsińskiej przejawia się także w zwróceniu uwagi na problem zanieczyszczeń powietrza nad obszarem Morza Bałtyckiego oraz możliwości powstania wskutek tego również zanieczyszczenia wód morskich. Ten ostatni problem został jednak w zasadzie pominięty, przede wszystkim ze względu na jego nowość i brak badań uzasadniających możliwość zagrożenia morza tego rodzaju zanieczyszczeniami. Tym niemniej, zagadnienie pozostało otwarte i czeka na podjęcie odpowiednich kroków.

W stosunku do pierwszej sprawy konwencja zaleca stronom zastosowanie możliwie najlepszych środków zmierzających do zmniejszenia pochodzącego z powietrza zanieczyszczenia obszaru Morza Bałtyckiego substancjami szkodliwymi dla zdrowia. Enigmatyczność tego sformuło-

³⁷ Mon. Pol. 1977, nr 30, poz. 149.

wania jest jednak osiągnięciem, zważywszy na fakt wnikania, choćby w skromnym zakresie, w sprawy ściśle wewnętrzne państw — stron konwencji i spowodowany tym brak podobnych uregulowań we wcześniejszych aktach międzynarodowych tego typu.

W polskim prawie wewnętrznym zagadnieniem ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem zajmowała się do niedawna ustawa z 21 V 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem³⁸. Zakres ochrony prawnej oraz znane ustawie środki ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem zostały już w literaturze dość szczegółowo zanalizowane³⁹. Należy w pełni zgodzić się z wykazanymi przez E. Smoktunowicza wadami obecnego rozwiązania prawnego tych problemów i wysuwanymi na tej podstawie postulatami. W tym miejscu jednak zwrócimy tylko uwagę na fakt, że w ustawie nie podjęto problemu możliwego rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń poza obszary kraju, w tym oczywiście i nad Morze Bałtyckie. W razie podjęcia prac nad zagadnieniem przez Komisję Ochrony Środowiska Bałtyku i opracowaniem ewentualnych zaleceń zaszłaby oczywiście konieczność dostosowania przepisów prawa wewnętrznego do postanowień prawnomiędzynarodowych i pod tym względem. Zauważyć jednak należy, że w Polsce problem ten byłby stosunkowo mniej istotny niż w przeciwnych krajach nadbałtyckich, ze względu na przeważające na obszarze kraju w skali rocznej wiatry zachodnie i północne. Nie dotyczy to oczywiście przedsiębiorstw czy zakładów położonych bezpośrednio w strefie nadbrzeżnej, objętej układem wiatrów lokalnych warunkowanych istnieniem sąsiedztwa dużych obszarów wodnych i lądowych — tzw. bryz morskich i lądowych.

Od 1 IX 1980 r. zagadnienie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem regulowane jest przepisami rozdziału 3 działu II ustawy z 1980 r. z przepisami wykonawczymi⁴⁰. Przepisy te wprowadzają szereg postulowanych wcześniej zmian, wspomniany jednak problem możliwego wpływu zanieczyszczeń powietrza na stan środowiska naturalnego morza i zapobiegania takim wpływom jest pominięty. Autor sądzi, że jest to usprawiedliwione brakiem orientacji w skali i zasięgu zagadnienia, dotychczas w zasadzie nie badanego.

³⁸ Dz.U. 1966, nr 14, poz. 87.

³⁹ Por. zwłaszcza cykl krytycznych artykułów E. Smoktunowicza, *O ochronie prawnej powietrza atmosferycznego — krytycznie*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 11; *Zakres ochrony prawnej powietrza atmosferycznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1974, t. 18; *Środki prawne ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1975, t. 14.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 IX 1980 r. w sprawie ochrony powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem — Dz.U. nr 24, poz. 89.

4.5. GWARANCJA PRZESTRZEGANIA PRAWNYCH ŚRODKÓW OCHRONY WÓD MORSKICH PRZED ZANIECZYSZCZENIEM

Gwarancje te są bardzo różnorodne i w różnym zakresie wykorzystywane. Szukać ich należy przede wszystkim poza przepisami prawa administracyjnego, jednak niektóre instytucje tego prawa spełniają również taką właśnie rolę.

Praktyka wykazuje, że obecnie największe znaczenie ma wśród gwarancji odpowiedzialność w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odpowiedzialność administracyjna. Ocena ta nie oznacza, że są to gwarancje najskuteczniejsze. Jak postaram się to wykazać dalej, odpowiedzialność w tych trybach, mimo że najczęściej stosowana, właściwie nie spełnia zadań prewencji ogólnej i szczególnej, z różnych w każdym wypadku względów. Stosunkowo rzadko używane są przepisy karne i cywilne, które przy właściwej polityce ich stosowania mogłyby odegrać istotną rolę.

4.5.1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA ZA ZANIECZYSZCZANIE WÓD MORSKICH

1. Tego rodzaju odpowiedzialność wprowadzają przepisy prawa wodnego z 1974 r., kodeksu karnego⁴¹ wraz z przepisami wprowadzającymi⁴², a także od niedawna przepisy ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴³. Przepisy kodeksu karnego zgodnie z art. 121 kk stosuje się do przestępstw przewidzianych w innych ustawach tylko wtedy, jeżeli ustawy te nie zawierają przepisów odmiennych, odnosi się to oczywiście również do zasad obowiązywania kk. Tego rodzaju przepisem szczególnym jest art. 7 prawa wodnego, ograniczający stosowanie przepisów ustawy do morskich wód wewnętrznych i, w zakresie ochrony przed zanieczyszczeniem, do wód morza terytorialnego. Nie można więc stosować przepisów prawa wodnego do sprawcy szkodliwego zanieczyszczenia morza pełnego, czyli stosować art. 3 kk przewidujący odpowiedzialność sprawcy znajdującego się na polskim statku morskim, poza granicami jurysdykcji PRL⁴⁴. Taki czyn może być karany na gruncie kk, jeżeli wypełnia znamiona przestępstwa przewidzianego w art. 136, 137 albo 140 kk.

⁴¹ Ustawa z 19 IV 1969 r. — kodeks karny — Dz.U. nr 13, poz. 94.

⁴² Ustawa z 19 IV 1969 r. — przepisy wprowadzające kodeks karny — Dz.U. nr. 13, poz. 95.

⁴³ Dz.U. 1980, nr 3, pzo. 6.

⁴⁴ Tego rodzaju rozwiązanie proponował Z. Kalinowski, *Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem*, „Biuletyn Prokuratury Generalnej” 1967, nr 10.

2. W prawie wodnym odpowiedzialność karną za przestępstwa przeciw ochronie wód przed zanieczyszczeniem wprowadził art. 122. Artykuł ten w ust. 1 uznawał za przestępstwo szkodliwe zanieczyszczenie wody, w ust. 2 zaniechanie utrzymywania bądź eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem. Dokonanie obydwu przestępstw jest możliwe zarówno z lądu, jak i z morza — ze statków lub innych urządzeń morskich. W stosunku do wód morskich sankcje karne przewidziane tymi przepisami w praktyce nie były stosowane. Wpływa na ten fakt kilka przyczyn, przy czym główną jest wykazany wyżej brak zainteresowania ze strony prawa wodnego stanem wód morskich.

Poza tym udowodnienie konkretnemu sprawcy szkodliwego zanieczyszczenia wód morskich było bardzo trudne — w praktyce możliwe tylko w wypadkach tak dużych zanieczyszczeń, które uniemożliwiły wykonywanie rybołówstwa lub wykorzystanie rekreacyjnych walorów morza. We wszystkich innych wypadkach zanieczyszczeń, kumulujących się nawet w faktycznie szkodliwe zanieczyszczenie (np. stan czystości Zatoki Gdańskiej), obecnie jest praktycznie niemożliwe wyodrębnienie udziału poszczególnych sprawców. Dotyczy to zarówno zanieczyszczeń z lądu, jak i powstających wskutek „normalnej” eksploatacji statków czy innych obiektów pływających. Oczywiście będzie możliwe w przypadku katastrofalnych zanieczyszczeń spowodowanych np. awarią czy katastrofą. W tych jednak wypadkach słusniejsze będzie chyba zastosowanie zasad odpowiedzialności przewidzianej kodeksem karnym, obostrzonym w porównaniu do omawianych, o których mowa będzie niżej.

Nie był w praktyce również stosowany przepis art. 122 ust. 2 prawa wodnego. Jest to po części zrozumiałe w odniesieniu do statków i innych obiektów morskich, gdyż zasady budowy i eksploatacji takich urządzeń nie zostały dotychczas określone, mimo ustawowego upoważnienia zawartego w art. 64 ust. 1 prawa wodnego. Mniej zrozumiała jest sytuacja ta w odniesieniu do spotykanych przypadków zanieczyszczenia wód przybrzeżnych wskutek braku lub nieeksploatowania urządzeń oczyszczających, głównie w różnych ośrodkach czasowych i niektórych zakładach przemysłowych.

Z dniem 1 IX 1980 r. problemy wypikające na gruncie art. 122 prawa wodnego straciły częściowo wagę ze względu na uchycenie tegoż przepisu art. 116 wspomnianej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ze stycznia 1980 r. Uchycenie spowodowane jest zagrożeniem karnym części czynów (polegających na zanieczyszczeniu wód śródlądowych) penalizowanych art. 122 prawa wodnego przez przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W ten jednak sposób właś-

ciwie pozbawiono wody morskie ochrony karnoprawnej przed zanieczyszczeniami bezpośrednio do nich wprowadzanymi. Fakt ten należy uznać za poważne osłabienie ochrony tych wód.

Gwarancje ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami przenoszonymi przez rzeki na gruncie prawa karnego są w ustawie z 1980 r. nieco rozszerzone, w porównaniu do rozwiązań przyjętych w prawie wodnym. Podstawowe gwarancje są ujęte podobnie — przez zagrożenie karą dwóch zasadniczych rodzajów czynów zabronionych — zanieczyszczenie środowiska morskiego oraz nieeksploatowanie urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem. Jednak szczególne rozwiązania są nieco odmienne.

Prawo wodne z 1974 r. uznawało za czyn zabroniony „szkodliwe” zanieczyszczenie wody. W chwili obecnej zrezygnowano z tego przymiotnika na rzecz opisowego określenia skutków karalnego zanieczyszczenia — narażenie na niebezpieczeństwo życia lub zdrowia ludzkiego, spowodowanie w znacznych rozmiarach zanieczyszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym albo wyrządzenie poważnych szkód gospodarczych. Wydaje się, że to rozwiązanie należy uznać za słuszniejsze, stwarza bowiem nieco szersze możliwości karania zanieczyszczeń wód oraz ułatwia ich ocenę. Powstaną jednak chyba problemy oceny „znacznych” rozmiarów zanieczyszczeń czy też „poważnych” szkód gospodarczych. Otwarty pozostanie również problem współudziału poszczególnych jednostek w ogólnym zanieczyszczeniu. Nowością obecnego rozwiązania jest także wprowadzenie obostrzonej odpowiedzialności za dokonanie zanieczyszczenia powodującego śmierć, ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia człowieka.

Odpowiedzialność za niewykonywanie obowiązku utrzymania we właściwym stanie i eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem, wprowadzona wcześniej, została utrzymana i w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wprowadzone zmiany są mniejsze niż w przypadkach omawianych wyżej. Nowością jest tu wyraźne objęcie odpowiedzialnością osób dopuszczających do oddania do eksploatacji obiektu budowlanego lub zespołu obiektów bez jednoczesnego uruchomienia urządzeń chroniących środowisko. Zlikwidowano również ograniczenie wysokości kary grzywny wymierzonej za popełnienie takiego przestępstwa. Pozytywnie należy ocenić również zniesienie możliwości uznania dokonania tego czynu z winy nieumyślnej — nie można przecież zasłaniać się niezajomością przyjętych obowiązków czy też niemożliwością ich realizacji.

Oprócz spenalizowania tych dwóch kategorii czynów ustawa z 1980 r. wprowadza odpowiedzialność karną oraz w trybie postępowania

nia w sprawach o wykroczenia za popełnienie szeregu innych czynów zabronionych, o czym niżej.

3. Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sprawców zanieczyszczenia wód morskich stwarzają również przepisy kodeksu karnego. Są to trzy grupy sytuacji:

A. Sprowadzenie zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach wskutek m. in. gwałtownego rozpowszechniania się substancji trujących, duszących lub parzących albo promieniowania radioaktywnego⁴⁵ oraz spowodowanie niebezpieczeństwa tego zdarzenia⁴⁶.

B. Sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia w znacznych rozmiarach m. in. przez zanieczyszczenie wody, powietrza lub ziemi⁴⁷.

C. Uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku mienia społecznego lub innego⁴⁸. W trybie tego przepisu możliwe jest pociągnięcie do odpowiedzialności sprawców takich zanieczyszczeń, które powodują określone straty w mieniu, najczęściej w postaci śnięcia ryb.

W odniesieniu do rozważanych tu zagadnień oczywiście większe znaczenie ma druga grupa sytuacji, czyli sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego. Według K. Buchały⁴⁹ niebezpieczeństwo powszechne to taki układ warunków i okoliczności poprzedzających śmierć wielu ludzi, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia albo zniszczenie lub uszkodzenie mienia w znacznych rozmiarach, w którym to układzie na skutek rozwoju sił przyrody poruszonych ręką człowieka istnieje wysokie prawdopodobieństwo powstania tych skutków. Tego rodzaju określenie zakłada, że art. 140 stosowany będzie w sytuacji, gdy chodzi nie o pewne mniej lub więcej nagłe i krótkotrwałe zdarzenie, lecz o pewien proces, w następstwie którego ludzie mogą ucierpieć na zdrowiu, mienie zaś (przede wszystkim roślinność, zwierzęta) może ulec zniszczeniu⁵⁰.

Wydaje się jednak, że w określonych sytuacjach (a ma to znaczenie m. in. właśnie przy ochronie wód morskich przed zanieczyszczeniem) należy postulować wprowadzenie odpowiedzialności za czyn wyczerpujący znamiona przestępstwa przewidzianego art. 140 § 1, a nie

⁴⁵ Art. 136 § 1 pkt 3 kk.

⁴⁶ Ust. 137 § 1 kk.

⁴⁷ Art. 140 § 1 pkt 3 kk.

⁴⁸ Art. 212 kk.

⁴⁹ K. Buchała, *Wina przy przestępstwie sprowadzenia niebezpieczeństwa powszechnego*, Warszawa 1960, s. 20.

⁵⁰ Por. też J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1971, s. 326.

mający charakteru procesu, lecz pewnego zdarzenia jednorazowego. Przykładem konkretnym będzie wylew ropy ze zbiornikowca spowodowany awarią. Spowodowanie katastrofy w ruchu wodnym jest przestępstwem karanym z art. 136 § 1 i niewątpliwie okolicznością obciążającą będzie fakt wylewu ropy i zanieczyszczenie środowiska morskiego. Spowodowanie takiego wylewu wskutek awarii nie mieści się chyba jednak w okolicznościach wymienianych w art. 136 § 1 pkt 3, gdzie wyliczono taksatywnie substancje powodujące zagrożenie życia, zdrowia lub mienia. Ropa naftowa rozlana na morzu nie jest bowiem substancją trującą, duszącą lub parzącą. Można uznać ją w tej sytuacji za substancję szkodliwą, powodującą niebezpieczeństwo powszechne dla mienia w znacznych rozmiarach przez zanieczyszczenie wody, dopuszczenie do jej rozlania będzie więc przestępstwem z art. 140 § 1 pkt 2. Na przykładzie tym należy więc postulować uznanie za przestępstwo z art. 140 § 1 pkt 2 wszystkie wypadki gwałtownego i krótkiego zanieczyszczenia wód, powietrza lub ziemi substancjami, których nie można zakwalifikować jako wymienione w art. 136 kk, mimo że zdarzenie to nie będzie miało charakteru procesu.

Podkreślić jednak należy, że we wszystkich innych niż awaryjne czy katastrofalne sytuacjach jest bardzo trudne do udowodnienia, czy konkretne zachowanie spowodowało „niebezpieczeństwo powszechne”, przede wszystkim ze względu na niedostatek wiedzy o procesach zachodzących w morzach i oceanach. Problem tego samego rodzaju powstaje, gdy w zanieczyszczeniu środowiska morskiego z lądu współdziała kilka zakładów i suma ich działań powoduje stan niebezpieczeństwa powszechnego. W tym wypadku trudno postawić konkretnej osobie fizycznej zarzut działania wbrew dyspozycji art. 140 kk. Od sprawcy spowodowania powszechnego niebezpieczeństwa wymaga się, aby świadomością objął nie tylko możliwości powstania w wyniku jego działania skutku bezpośredniego (tzn. niebezpieczeństwa powszechnego), ale aby objął nią również wysokie prawdopodobieństwo powstania dalszych skutków, nadających tej sytuacji niebezpieczny sens⁵¹. J. Dobosz stwierdza⁵², że w tej sytuacji nie można sprawcy wykazać nawet niedbalstwa. Jeśli bowiem nie przekroczył on określonych w odpowiednich przepisach dopuszczalnych norm wydalania szkodliwych substancji, trudno będzie przyjąć, że był w stanie i powinien przewidzieć równoległe biegnące działania przeciwko temu samemu dobru, chronionemu przez prawo. Zarzut taki można byłoby postawić jedynie wówczas, gdyby wskutek szczególnych okoliczności sprawca miał

⁵¹ Por. Buchała, *op. cit.*, s. 31.

⁵² J. Dobosz, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka w świetle przepisów prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 7, s. 77.

świadomość, bądź powinien być i mógł ją mieć, co do możliwego skutku działania.

4. Dalszą możliwością ścigania przestępstw polegających na zanieczyszczaniu wód morskich dają przepisy wprowadzające kodeks karny. Artykuł X § 2 tej ustawy uznaje za przestępstwo bezprawne usuwanie ze statku oleju lub innych substancji i zanieczyszczenie przez to powierzchni morza w strefie zakazanej. Przepis ten jest aktem wykonawczym w stosunku do konwencji londyńskiej z 1954 r.⁵³ i zgodnie z jej postanowieniami stosowany jest w odniesieniu do czynów popełnionych na morzu pełnym. Sankcje wprowadzone tym przepisem są jednak zbyt niskie w porównaniu do sankcji przewidzianych do niedawna obowiązującym art. 122 prawa wodnego. Nie uzasadnione wydaje się być również umieszczenie go właśnie w przepisach wprowadzających kodeks karny. Rozwiązanie można byłoby uznać za tymczasowe do chwili wprowadzenia ustawy o ochronie środowiska morskiego. Niesłuszne jest również ograniczenie odpowiedzialności do sprawców zanieczyszczeń powierzchni morza. W chwili obecnej bowiem wiele szkodliwych substancji (np. chemikalia) jest usuwanych w nurt wytworzony obrotami śruby, a powierzchnia morza nie wskazuje, że głębsza warstwa oraz dno zostało skażone. Również pojęcie „strefy zakazanej” w nowych konwencjach dotyczących zanieczyszczenia mórz zostało zlikwidowane.

5. Szereg spraw karnych o szkodliwe zanieczyszczenie wód jest umarzanych w postępowaniu przygotowawczym albo jurysdykcyjnym ze względu na działania sprawcy w stanie wyższej konieczności, gdzie przyczyną zanieczyszczenia było wykonywanie przez zakład prawnie obowiązujących zadań planowych⁵⁴. Według poglądu SN⁵⁵ „gospodarczo korzystne przekroczenie obowiązków z zakresu dyrektyw i zarządzeń służbowych w gospodarce narodowej mieścić się może w ramach tzw. uprawnień dobrego gospodarza jedynie o tyle, o ile nie stoi ono w kolizji z bezwzględnie obowiązującymi normami prawa karnego”. Należy przyjąć tu pogląd J. Dobosz⁵⁶, że uznając istnienie obiektywnej skali wartości dóbr trzeba dobro społeczne, jakim jest środowisko naturalne człowieka, uznać za wartość oczywiście większą od dobra poświęcanego, czyli terminowości i ścisłości zadań planowych.

⁵³ Por. rozdział 2.2.

⁵⁴ Por. W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 197, 228.

⁵⁵ Orzeczenie z 21 IX 1960 r. IV K 882/59, [w:] „Orzecznictwo Sądu Najwyższego — Generalnej Prokuratury” 1961, nr 3, s. 9.

⁵⁶ Dobosz, *op. cit.*, s. 82.

4.5.2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ W TRYBIE POSTĘPOWANIA
W SPRAWACH O WYKROCZENIA

Zakres tej odpowiedzialności jest dość ograniczony. Podlegają jej sprawcy zanieczyszczeń terenów i wód portowych. Odpowiedzialność ta dotyczy naruszania nakazów i zakazów tzw. przepisów portowych — zarządzeń porządkowych dyrektorów urzędów morskich. Na obszarze działania Urzędu Morskiego w Gdyni jest to zarządzenie porządkowe nr 5 dyrektora Gdańskiego Urzędu Morskiego z 30 XII 1972 r.⁵⁷ Paragraf 119 tegoż zarządzenia zakazuje zanieczyszczania terenów, obiektów i innych urządzeń portowych. Zabronione jest również zanieczyszczanie wód portowych przez wrzucanie do wody przedmiotów wyposażenia okrętowego, balastu, popiołu, szlaku, drutu, lin, odpadów rybnych i nieczystości stałych oraz odprowadzanie lub wypuszczanie przez statki i zakłady przemysłowe zużytych olejów, smarów oraz wody z zawartością olejów, smarów i innych szkodliwych substancji. To wyliczenie sposobów zanieczyszczania wody ma charakter przykładowy. Sprawcy zanieczyszczeń są zobowiązani do ich usunięcia. Czyny te zgodnie z art. 10 dekretu z 2 II 1955 r. o terenowych organach administracji morskiej⁵⁸ są wykroczeniami zagrożonymi karą aresztu i grzywny.

Przyczyn powstania tych wykroczeń należy szukać w niedostatecznie rozwiniętej bazie urządzeń oczyszczających i regenerujących substancje ropopochodne, w większej opłacalności wypuszczania zanieczyszczeń bezpośrednio do wody niż ich oczyszczania (niewspółmierność kosztów oczyszczania do wysokości ewentualnej kary grzywny), a także w lekkomyślności i niedbalstwie osób zobowiązanych do nadzoru. Wśród wykroczeń związanych z zanieczyszczaniem można wyróżnić 6 podstawowych rodzajów:

1. Wykroczenia polegające na odprowadzaniu zanieczyszczeń ściekowych z lądu bezpośrednio do morza (urządzenia portowe, przetwórnice mączki rybnej, duże ośrodki wczasowe itp.) — rozpatrywaniem ich zajmują się głównie kolegia ds. wykroczeń przy terenowych organach administracji morskiej.

2. Powodowanie zanieczyszczeń przy przepompowywaniu paliwa na statki stojące w porcie.

3. Wylewanie substancji ropopochodnych bezpośrednio za burte.

4. Niedopatrzenie osób zobowiązanych do nadzoru i wynikłe z tego niewłaściwe funkcjonowanie urządzeń portowych.

⁵⁷ Dz. Urz. WRN w Gdańsku z 1973 r., nr 1, poz. 1.

⁵⁸ Dz.U. 1955, nr 6, poz. 35.

5. Wypompowywanie zanieczyszczonych wód zęzowych do morza.
6. Wypompowywanie wód balastowych w przypadku zbiornikowców.

Ostatnie dwa typy wykroczeń stanowią szczególną grupę ze względu na ich znaczną szkodliwość społeczną i niski stopień wykrywalności.

Analizując orzeczenia pod względem formalnym trzeba podkreślić błędną niekiedy wykładnię niektórych artykułów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zdarzały się mianowicie wypadki umorzenia postępowania z powodu „wypłynięcia obwinionego w wielomiesięczny rejs”. Wydaje się, że jest to raczej przyczyna zawieszenia postępowania. Zapobiec tego rodzaju sytuacjom mogłoby częstsze stosowanie trybu przyśpieszonego. Zgodnie bowiem z art. 146 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, kolegia morskie mają możliwość wezwania do natychmiastowego stawienia się na rozprawę osób przebywających czasowo na terytorium państwa polskiego. Za osoby takie należałoby uznać również członków załóg polskich statków dalekomorskich.

Mały stopień wykrywalności sprawców wielu wykroczeń spowodowany jest trudnościami strony dowodowej. Najczęściej stosowanymi środkami dowodowymi są:

1. Pobieranie próbek zanieczyszczeń i porównywanie ich ze składem chemicznym substancji znajdujących się w zęzie lub zbiorniku statku, którego członek załogi jest podejrzany o popełnienie wykroczenia.

2. Dowód ze świadków (przyłapanie na gorącym uczynku).

3. Wykonywanie zdjęć z powietrza (tylko w przypadku, gdy sprawca jest przyłapanym na gorącym uczynku).

Niedoskonałość pierwszego z ww. środków dowodowych polega na tym, że nie zawsze stanowi on dostateczny dowód (wystarczy do zęzy czy zbiornika wlać odpowiednią substancję chemiczną, aby w ten sposób zmienił się skład chemiczny resztek). Wówczas porównanie próbek zanieczyszczenia i próbek substancji znajdujących się w zęzie daje wynik negatywny.

Dowód ze świadków nie jest również zbyt często stosowany ze względu na małą ilość meldunków o zanieczyszczeniach, które powinny być składane do bosmanatów i kapitanatów portów. Także robienie zdjęć z powietrza nie daje wystarczającego dowodu, gdyż dotyczy wyłącznie sytuacji, kiedy sprawca jest przyłapanym na gorącym uczynku (pomijając trudności natury organizacyjnej i technicznej w dopuszczeniu takiego dowodu).

Jak wynika z powyższych uwag, identyfikacja sprawcy zanieczy-

szczenia stanowi jeden z podstawowych problemów zwalczania tego rodzaju wykroczeń. Dopiero bowiem jednoznaczne określenie sprawy pozwala na wydanie orzeczenia w sprawie, a tym samym ukaranie i ewentualnie zasądzenie zwrotu kosztów oczyszczania zanieczyszczonych wód. Analiza praktyki wykazuje częste przypadki uniewinnienia sprawców z braku dowodów, przy czym z reguły są to czyny o dużym stopniu szkodliwości społecznej.

Zgodnie z postanowieniami kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia dla karania tego rodzaju czynów zabronionych możliwe jest stosowanie specjalnych typów postępowania — mandatowego i nakazowego. Artykuł 148 § 3 tegoż kodeksu zezwala na upoważnienie do karania mandatami kapitanów portów. Instytucja ta występuje niezależnie od postępowania nakazowego przed kolegiami morskimi.

Kapitan portu może stosować mandat karny wobec członków załogi statku morskiego. Wykroczenia popełnione przez szeregowych marynarzy są zazwyczaj drobne i wystarczą tu nawet grzywna do 1000 zł. Innych wykroczeń dopuszczają się w zasadzie tylko kapitanowie i oficerowie statków — przede wszystkim są to wykroczenia polegające na zanieczyszczeniu wód portowych. Zastosowanie w tych wypadkach mandatu, nawet w wysokości maksymalnej, nie spełnia warunków prewencji szczególnej i ogólnej, powstaje tu bowiem zjawisko opłacalności wykroczenia. Zanieczyszczenie wód portowych i zapłacenie grzywny jest o wiele bardziej korzystne niż legalne pozbycie się zanieczyszczeń.

W praktyce stosowania tego trybu postępowania zwraca uwagę jeszcze jeden fakt⁵⁹. Postępowanie mandatowe może być stosowane tylko w wypadku schwytania sprawcy na gorącym uczynku albo naoczego stwierdzenia popełnienia wykroczenia pod nieobecność sprawcy. Tymczasem jednak kapitanowie, imiennie upoważnieni do nakładania mandatów, wskutek obciążenia pracą nakładają grzywny na sprawców doprowadzonych przez zastępców bądź bosmanów, często nawet dopiero następnego dnia.

Kolejną możliwość karania nowych rodzajów wykroczeń przeciw zasadom ochrony środowiska morskiego stworzyły przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 I 1980 r.⁶⁰

Zgodnie z tą ustawą wykroczeniami są m. in. następujące działania:

— naruszenia zakazów lub nakazów mających na celu ochronę walorów wypoczynkowych i krajobrazowych określonego terenu;

⁵⁹ Por. też W. Grochowicki, *Szczególne uprawnienia kapitanów portów w postępowaniu mandatowym*, „Technika i Gospodarka Morska” 1974, nr 4, s. 218.

⁶⁰ Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6.

— niszczenie roślinności służącej wiązaniu gleby;
 — nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska przed odpadami lub nieprzydatnymi do gospodarczego wykorzystania surowcami, produktami i innymi materiałami albo zużyтыми opakowaniami i wyrobami;

— wszelkie czyny polegające na nieuwzględnianiu wymogów ochrony środowiska przy projektowaniu, konstruowaniu, produkowaniu i wykorzystywaniu maszyn i urządzeń technicznych.

Dostrzegając konieczność gruntowej analizy i precyzyjnej wykładni tych przepisów autor sądzi jednak, że można uznać je za istotny krok na drodze opracowania systemu skutecznych gwarancji przestrzegania prawnych środków ochrony środowiska naturalnego. Oczywiście przedstawione wyżej przepisy zostały wybrane pod kątem ich przydatności jako gwarancji przestrzegania środków ochrony środowiska naturalnego morza.

4.5.3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA

1. Poprzednio obowiązujące prawo wodne z 1962 r. wiązało odpowiedzialność cywilną ze szkodliwym zanieczyszczeniem wody⁶¹. Równocześnie ustawa w zasadzie zastrzegła w tych sprawach wyłączność drogi administracyjnej, co w sumie powodowało wiele niejasności i wątpliwości⁶². Oceniane to było jako ograniczenie zakresu tej odpowiedzialności⁶³. Aktualnie obowiązujące prawo wodne z 1974 r. nie przejęło powiązania odpowiedzialności cywilnej ze szkodliwym zanieczyszczeniem, nie zajmuje się w zasadzie w ogóle tym zagadnieniem. Wobec powyższego jasne jest, że w chwili obecnej odpowiedzialność cywilna za zanieczyszczenie wód opiera się na ogólnych przepisach kodeksu cywilnego. Jest to w porównaniu z poprzednią regulacją rozszerzenie zakresu tej odpowiedzialności.

Wydaje się również, że przepisy art. 25 ust. 4 i 26 prawa wodnego z 1974 r., dające terenowemu organowi administracji możliwość nałożenia na zakład obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej korzystaniem z wody, należy uznać za dodatkowe wzmocnienie tej odpowiedzialności, nie wykluczające prawa dochodzenia dalszego odszkodowania na drodze sądowej.

⁶¹ Por. art. 86 ustawy z 30 V 1962 r. — prawo wodne, Dz.U., nr 34, poz. 158.

⁶² Por. m. in. J. Metzler, *Zakres dopuszczalności postępowania cywilnego w sprawach odszkodowawczych objętych prawem wodnym*, „Nowe Prawo” 1972, nr 9; J. Świątkiewicz, *Z problematyki prawnej ochrony wód przed zanieczyszczeniem*, „Biuletyn Prokuratury Generalnej” 1964, nr 4.

⁶³ Por. G. Domański, *Odpowiedzialność cywilna za szkodę wyrządzoną zanieczyszczeniem wód*, „Nowe Prawo” 1973, nr 5, s. 661.

Analizując realizację odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone zanieczyszczeniem wód można stwierdzić, że inicjatywa działania jest tu oddana w ręce osób, których interesy zostały bezpośrednio zagrożone albo już naruszone. Dążąc do ochrony tych interesów jednostka ludzka albo osoba prawna wypełnia zarazem funkcję ochrony interesów ogólnych. Jednostka taka nie wszczyna jednak takiego działania, dopóki jej interesy majątkowe nie są wyraźnie narażone na szwank. Zgodnie z art. 7 kodeksu postępowania cywilnego, wszczęcia postępowania może żądać prokurator, jeżeli wymaga tego ochrona interesu społecznego. Odpowiedniego przepisu brak w aktach normatywnych dotyczących postępowania arbitrażowego. Jednak nawet i w postępowaniu sądowym możliwość wystąpień prokuratorskich jest ograniczona art. 156 § 2 kpc, zgodnie z którym prokurator nie może samodzielnie rozporządzać przedmiotem sporu. Dla polepszenia zakresu ochrony wód przed zanieczyszczeniem należy tu więc poprzeć postulat S. Grzybowskiego przyznania prokuratorowi szerszej możliwości wszczęcia postępowania, także przed komisjami arbitrażowymi, oraz dysponowania przedmiotem sporu⁶⁴.

2. W nieco odmienny sposób przedstawia się zakres odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone zanieczyszczeniem wód przez statki morskie, oczywiście na gruncie prawa wewnętrznego. Wyróżnić należy tu odpowiedzialność armatora i odpowiedzialność kapitana statku⁶⁵.

Odpowiedzialność armatora za szkody wyrządzone osobom trzecim działaniem lub z winy kapitana lub innego członka załogi statku jest art. 72 § 1 kodeksu morskiego ograniczona, zgodnie z systemem międzynarodowej konwencji brukselskiej z 1924 r. o ujednoczeniu niektórych zasad dotyczących ograniczenia odpowiedzialności właścicieli statków morskich⁶⁶. Prawo armatora do korzystania z przywileju ograniczenia odpowiedzialności jest jednak uwarunkowane tym, aby zobowiązanie nie powstało z czynów lub winy własnej armatora (np. braku staranności w zakresie przygotowania statku do żeglugi) albo zostało zaciągnięte przez armatora lub na mocy jego specjalnego upoważnienia przez kapitana statku.

Kapitan statku odpowiada majątkowo za szkodę na zasadach ogólnych prawa cywilnego, zgodnie z art. 1 § 2 kodeksu morskiego. Jest to spowodowane faktem, że ani kodeks morski, ani ustawa z 28 IV 1952 r. o pracy na polskich statkach handlowych w żegludze między-

⁶⁴ Por. S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 1, s. 28.

⁶⁵ Por. S. Matysik, *Prawo morskie*, Warszawa 1979, rozdz. XI, XII.

⁶⁶ Dz.U. 1937, nr 33, poz. 256.

narodowej⁶⁷, nie regulują zagadnień odpowiedzialności materialnej członków załóg.

Odpowiedzialność kapitana wobec armatora określona jest art. 80 i 81 kodeksu morskiego. Obowiązek ciążyący na kapitanie statku sprecyzowany został jako obowiązek dbania o ładunek, ludzi i statek — kapitan odpowiada nie za każdą szkodę spowodowaną w tych dobrach, jedynie za szkodę wynikającą z zaniechania tego obowiązku. Kapitan nie musi wykazywać przyczyn ekskulpacji z art. 471 kc, wystarczy jeśli wykaże, że dochował sumiennosci starannego kapitana.

Kapitan ponosi też odpowiedzialność z tytułu pełnienia funkcji administracyjnych. Istota pełnienia tych funkcji leży w zleceniu ich wykonywania przez państwo w drodze ustawowej. Odpowiedzialność cywilną wynikającą z ich wykonywania regulują ogólne przepisy art. 417—421 kc.

Generalnie jednak odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrażone zanieczyszczeniem mórz olejami regulowana jest przepisami prawa międzynarodowego, przedstawionymi w rozdziale 2.

3. Oceniając odpowiedzialność cywilną jako gwarancję przestrzegania środków prawnej ochrony środowiska naturalnego morza trzeba podkreślić, że dość szerokie możliwości wykorzystywania tego sposobu działań ochronnych są właściwie praktycznie nie wykorzystane. Sprawa ochrony środowiska morskiego nie jest tu przy tym wyjątkiem — odpowiedzialność cywilna jest bardzo rzadko wykorzystywana w ochronie wód przed zanieczyszczeniem, a nawet szerzej, w ogóle w ochronie środowiska. Dodatkowo podkreślić należy praktyczną nieznaną dwóm sposobów działania przewidzianych kodeksem cywilnym:

— instytucji roszczenia o zapobieżenie szkodzie (o zaniechanie, przywrócenie stanu poprzedniego, odwrócenie grożącego niebezpieczeństwa) — art. 439 kc, art. 81 ust. 1 ustawy z 1980 r. o ochronie środowiska;

— instytucji *negotiorum gestio* (roszczenie o zwrot wydatków i nakładów, naprawienie poniesionych strat wskutek odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa) — art. 438 kc.

Wydaje się, że instytucje te obok funkcji odszkodowawczej (czy zapobieżenia szkodzie) mogłyby spełniać również istotną funkcję sygnalizacyjną — mogłyby wskazywać fakty naruszeń zasad ochrony środowiska, czasem drobnych, kumulujących się jednak w ogólne znaczne zagrożenia.

⁶⁷ Dz.U. 1952, nr 25, poz. 171 z późniejszymi zmianami.

Izby morskie są organami powołanymi do orzekania w sprawach wypadków morskich oraz do rozpatrywania innych przekazanych im spraw. Ich kompetencje, ustrój i zasady postępowania uregulowane są ustawą z 1 XII 1961 r. o izbach morskich⁶⁸. Izby morskie nie mają jurysdykcji w sprawach cywilnych i karnych i dlatego nie są powołane do orzekania o roszczeniach materialnych związanych z wypadkamiorskimi lub o odpowiedzialności karnej sprawców wypadków. Jednakże orzeczenia izb morskich o przyczynach wypadków, wydane na podstawie szczegółowego zbadania ich okoliczności przy udziale czynnika fachowego, mają istotne znaczenie dla późniejszego postępowania cywilnego lub karnego. Podjęte przez izbę morską ustalenia w kwestii winy i okoliczności faktycznych wypadku morskiego wiążą natomiast organy państwowego arbitrażu gospodarczego.

W postępowaniu przed izbą morską stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego oraz przepisy szczególne dotyczące postępowania przed izbami morskimi. Dochodzenia są przeprowadzane przez kapitanat portu lub bezpośrednio przez izbę.

Z punktu widzenia niniejszej pracy najistotniejsze znaczenie mają uprawnienia izb morskich do nakładania sankcji służbowych na osoby winne spowodowania wypadku oraz prawo formułowania zaleceń kierowanych m. in. do organów administracji morskiej.

Izba morska może w orzeczeniu pozbawić członka załogi polskiego statku lub polskiego pilota prawa wykonywania zawodu lub określonej funkcji na czas oznaczony, lub na stałe. Następuje to wtedy, gdy w związku z wypadkiem wykazał on brak kwalifikacji niezbędnych bądź do wykonywania czynności związanych z tymi funkcjami, bądź do wykonywania zawodu, albo gdy przez rażące zaniedbanie przyczynił się do powstania wypadku. Orzeczenie takie jest natychmiast wykonalne. Izba morska może uzależnić przywrócenie prawa wykonywania zawodu lub funkcji od pełnienia przez daną osobę określonej funkcji morskiej przez wyznaczony okres czasu, bądź wykazania koniecznych umiejętności w odpowiednim trybie.

Podkreślić należy, że tego rodzaju odpowiedzialność dotyczy będzie sprawców zanieczyszczeń wód morskich o charakterze niejako „przypadkowym”, wynikającym z wypadku morskiego. Sprawcy wszystkich innych zanieczyszczeń powinni podlegać odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej na zasadach ogólnych. Pod pojęciem wypadku morskiego podciągane są jednak również wypadki polegające

⁶⁸ Dz.U. 1961, nr 58, poz. 320.

wyłącznie na zanieczyszczaniu wód morskich — przede wszystkim portowych. Są to sytuacje, gdy wskutek zanieczyszczenia określone straty ponosi armator — wskutek nałożenia grzywny, w zagranicznych portach o znacznej nieraz wysokości (do 30—50 tys. \$). Sytuacje takie są określone jako tzw. awaria poszczególna (*particular average*), unormowana w art. 221 kodeksu morskiego⁶⁹.

Zgodnie z art. 38 pkt 3 ustawy o izbach morskich, izby mają prawo formułowania na podstawie prowadzonych dochodzeń i rozpatrywanych spraw zaleceń kierowanych do organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo żeglugi. Zalecenia te podejmowane przez Odwoławczą Izbę Morską oraz izby morskie w Gdyni i Szczecinie dotyczą też niektórych zagadnień związanych z ochroną wód morskich przed zanieczyszczeniem. I tak np. Odwoławcza Izba Morska w 1965 r. i 1971 r. sformułowała pod adresem terenowych organów administracji morskiej zalecenia dotyczące wyposażenia portów w odpowiednie nowoczesne środki techniczne umożliwiające skuteczne zwalczanie zanieczyszczeń olejowych oraz zapewnienie niezbędnej sprawności organizacyjnej w tym zakresie⁷⁰. Podobnie Izba Morska w Gdyni na podstawie sprawy przelania paliwa ciężkiego na jednym z polskich statków w porcie japońskim ustaliła zasady bezpiecznego pobierania i przemieszczania paliwa⁷¹.

Są to następujące zasady:

- dokonanie przed poborem paliwa przeglądu wszystkich zbiorników i ustalenie możliwie najdokładniej ilości i rozmieszczenia paliwa w poszczególnych zbiornikach;
- uwidocznienie dokonania tych czynności w dzienniku pokładowym;
- opracowanie przez osoby odpowiedzialne planu poboru paliwa;
- zapewnienie stałego nadzoru i kontroli podczas poboru paliwa.

Kolejne podobne zalecenia podjęto w orzeczeniu z 13 VI 1975 r.⁷² Izba zwróciła się do armatorów o rozpatrzenie i przestrzeganie powyższych zaleceń.

Podkreślić należy znaczenie instytucji zaleceń podejmowanych przez izby morskie. W rozprawach uczestniczą bowiem najwybitniejsi fachowcy, zalecenia zwracają uwagę poszczególnych jednostek na najbardziej zaniedbane i najpilniejsze sprawy, również w dziedzinie ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem.

⁶⁹ Por. też S. Matysik, *Prawo morskie. Zarys systemu*, Wrocław 1971.

⁷⁰ Por. orzeczenia Odwoławczej Izby Morskiej z 8 I 1965 r. — O/M nr 27/64, z 19 II 1971 r. — O/M nr 13/70.

⁷¹ Por. orzeczenie Izby Morskiej w Gdyni z 29 I 1975 r. — WMG nr 291/74.

⁷² Numer akt WMG 91/75.

4.5.5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA

1. Odpowiedzialność ta polega najczęściej na możliwości nałożenia na zakład kary pieniężnej. Celem takich kar jest⁷³:

- zapewnienie wykonania nałożonego aktem normatywnym lub administracyjnym obowiązku administracyjnego;
- zrekompensowanie strat, jakie poniosło społeczeństwo;
- oddziaływanie wychowawcze przez obciążenie wyników jednostki gospodarki uspołecznionej.

2. Odpowiedzialność tego typu wprowadzają przepisy prawa wodnego z 1974 r.⁷⁴ Tworzy ją możliwość nakładania przez wojewodę na zakład kar pieniężnych za wprowadzenie do wód, ziemi oraz urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność państwa ścieków nie odpowiadających warunkom. Zakres tej odpowiedzialności został więc w porównaniu z poprzednim prawem wodnym z 1962 r. ograniczony, bowiem wówczas kary takie były przewidziane za szkodliwe zanieczyszczenie wód, wprowadzanie ścieków bez pozwolenia wodnoprawnego, a także za niewykonanie szeregu obowiązków służbowych w ochronie wód przed zanieczyszczeniem.

Zgodzić należy się z poglądem E. Smoktunowicza⁷⁵, że ograniczenie to jest słuszne, gdyż obowiązki inne niż zakaz szkodliwego zanieczyszczania wód są wystarczająco zabezpieczone środkami egzekucji administracyjnej, zaś w stosunku do pierwszej sytuacji odpowiedzialność w zasadzie nawet rozszerzono. Karalne jest bowiem odprawienie ścieków przekraczających ustalone w pozwoleniu wodnoprawnym lub w inny sposób warunki ich wprowadzania, oczywiście również argumentować *a minori ad maius* wprowadzenie ich bez jakiegokolwiek zezwolenia. Działalność taka nie musi jednocześnie powodować szkodliwego zanieczyszczenia. Jest to słuszne rozwiązanie, bowiem każde naruszenie nosi w sobie potencjalną możliwość właśnie szkodliwego zanieczyszczenia wód.

Wysokość kary pieniężnej jest zależna od ilości, stanu i składu ścieków wprowadzanych do wód. Podstawę stwierdzenia przekroczenia warunków ustalonych dla danego zakładu są wyniki pomiarów dotyczących ilości, stanu i składu wprowadzonych ścieków. dokonane przez właściwy terenowy organ administracji. Podkreślić należy w tym miejscu słabsza i pod tym względem ochronę wód morza terytorialnego i Zatoki Gdańskiej. Spowodowane jest to omówionym wy-

⁷³ Por. G. Domański, *Administracyjne kary pieniężne za zanieczyszczenie środowiska*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1976, nr 12.

⁷⁴ Art. 130.

⁷⁵ Por. Smoktunowicz, *Nowe elementy ochrony...*, s. 58—59.

żej złagodzeniem i, w niektórych wypadkach, niedookreśleniem warunków wprowadzania tych ścieków do wód. Powoduje to oczywiście trudność w precyzyjnym opracowaniu ewentualnego pozwolenia wodnoprawnego i w konsekwencji mniejszą możliwość korzystania z przedstawionej instytucji kar pieniężnych. Ma to podwójne znaczenie — oprócz spełniania roli pewnego rodzaju represji kary stanowią dochody Funduszu Ochrony Środowiska⁷⁶, które są przeznaczane na działania zapobiegające degradacji środowiska. Oczywiście „wpływy” z tytułu zanieczyszczania wód morskich są tym sposobem odpowiednio mniejsze.

3. Najnowszym rodzajem kar administracyjnych, których stosowanie może mieć znaczenie w ochronie środowiska morskiego, są wprowadzone przepisami wykonawczymi do ustawy z 1980 r.⁷⁷ kary pieniężne za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska. Wśród kar tych szczególną uwagę zwraca możliwość nałożenia kary pieniężnej za gromadzenie odpadów w miejscach nie przeznaczonych na ten cel lub niezgodnie z warunkami określonymi przez terenowy organ administracji. Kary takie nakładane są z uwzględnieniem ilości, stopnia szkodliwości dla środowiska i czasu składowania odpadów. Za pomocą tych kar szczególnie chronione są właśnie wody morskie (zarówno wewnętrzne, jak i terytorialne) oraz obszary przybrzeżne o walorach uzdrowiskowych bądź turystyczno-wypoczynkowych, gdyż kary za usuwanie odpadów w tych miejscach są automatycznie naliczone w podwójnej wysokości (w stosunku do stawki podstawowej). Stawka podstawowa kar wynosi 50 zł za jedną tonę odpadów w ciągu jednego dnia składowania. W wyjątkowych wypadkach przepisy pozwalają ministrowi na zmniejszenie wymierzonej kary.

4. Zgodnie z prawem wodnym z 1962 r. stosowanie w dziedzinie stosunków wodnoprawnych środków egzekucji administracyjnej było stosunkowo mocno ograniczone. W chwili obecnej sprawa ta nie jest w ogóle wspomniana przez aktualną ustawę z 1974 r., co oznacza, że na gruncie wynikających z niej stosunków mają pełne zastosowanie przepisy ustawy z 17 VI 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁸. Dodatkowo prawo wodne daje wojewodom kompe-

⁷⁶ Na podstawie art. 88 ust. 1 w związku z art. 110 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1980 r. o ochronie środowiska. Do czasu wejścia w życie tej ustawy wpływy z kar przedstawionych tutaj były dochodami budżetu terenowego.

⁷⁷ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 30 IX 1980 r. w sprawie wysokości, zasad i trybu wymierzania i ściągania kar pieniężnych za nieprzestrzeganie wymagań ochrony środowiska — Dz.U., nr 24, poz. 99.

⁷⁸ Dz.U. 1966, nr 24, poz. 151.

tencje do unieruchomienia zakładu lub jego części, jeżeli zakład ten nie usunie w określonym terminie zaniedbań zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi albo zwierząt. Sytuacja taka może mieć miejsce np. w wypadku wysoce **szkodliwego** oddziaływania odprowadzonych ścieków na środowisko wodne.

ZAKOŃCZENIE

1. Ochrona środowiska naturalnego człowieka jest od dobrych kilku lat zagadnieniem bardzo żywym, często poruszonym przy różnych okazjach i z wielu różnorodnych punktów widzenia. Niestety, w zdecydowanej większości przypadków kończy się na „dostrzeganiu” problemu, nie podejmuje się natomiast skutecznych i kompleksowych działań ochronnych. Podejmowanie czynności, mających z reguły charakter doraźny, nie przynosi spodziewanych efektów. Przyczyną jest tu przede wszystkim bardzo wąsko widziane kryterium opłacalności działania — posunięcia ochronne bardzo rzadko przynoszą w krótkim odstępie czasu wymierne finansowo zyski, również nie dostrzega się dalekosiężnych i kumulujących się skutków czynności oddziałujących na środowisko. Następnymi przyczynami są znaczne koszty przedsięwzięć ochronnych, brak skutecznych technologii i skomplikowanie już istniejących, wymagające precyzyjnego współdziałania wielu jednostek, konieczność kompleksowości działań, brak wreszcie jasno określonej, całościowej koncepcji przedsięwzięć w tym zakresie, wyraźnego określenia odpowiedzialności, sformułowania i realizowania zasady priorytetu tego zagadnienia. Takie podejście do problemu sprawiło, że degradacja niektórych elementów środowiska czy niektórych części terytorium kraju stała się prawie nieodwracalna.

2. Ochrona środowiska wymaga działań kompleksowych. Wśród nich istotną rolę odgrywa regulacja prawna. Jednak i w odniesieniu do tej dziedziny funkcjonują obiegowe sądy, opinie i przyzwyczajenia polegające w skrócie na przekonaniu, że sama regulacja prawna pewnego problemu „załatwia sprawę”. Oczywiście, spójny, konsekwentny, logiczny i kompleksowy system regulacji prawnej ochrony środowiska jest podstawowym wymogiem rozpoczęcia działań w tym zakresie. Równocześnie jednak musi być stworzony drugi system — warunków ekonomicznych i społecznych umożliwiających wykonywanie postanowień prawa, stymulujących wszelkie działania w tym właśnie kierunku. Wydaje się, że takiego systemu warunków brakowało dotych-

czas w naszej rzeczywistości, pomijając nawet w tej chwili problem oceny samej regulacji prawnej, nie wolnej od wielu wykazywanych w różnych opracowaniach wad, luk i błędów.

3. Sytuacja w dziedzinie prawnej ochrony środowiska naturalnego morza nie odbiega w zasadniczy sposób od wskazanego wyżej stanu ochrony całości środowiska. Zagrożenie środowiska morskiego jest bardzo poważne, ale równocześnie dzięki badaniom w pewnej części poznane. Stan świadomości tego zagrożenia jest dość niski. Jest to wynikiem (i równocześnie jedną z przyczyn) obecnego stanu ochrony prawnej i organizacyjnej środowiska morskiego, charakteryzującego się generalnie działaniami incydentalnymi, nie wynikającymi z kompleksowego systemu ochronnego i nie tworzącymi takiego systemu. Jest to oczywiście stwierdzenie generalizujące, istnieją bowiem w poszczególnych przypadkach pozytywnie oceniane części systemu ochronnego — np. ochrona żywych zasobów morza.

Tak więc uznając funkcjonowanie w polskim prawie wewnętrznym przepisów mających na celu ochronę różnych elementów środowiska naturalnego morza, trzeba stwierdzić, że przepisy te nie tworzą kompleksowego systemu ochronnego. Przepisy te realizują w części wymogi prawa międzynarodowego, jednak tylko nieliczne wprost są przepisami „wykonawczymi” — precyzującymi i dostosowującymi do naszego systemu postanowienia prawnomiędzynarodowe. Również sposoby aktualnej realizacji wymogów ochronnych nie w każdym wypadku można uznać za jedynie możliwe i w pełni skuteczne; konieczne są więc prace nad poszukiwaniem doskonalszych metod.

W zasadzie najgorzej wygląda sprawa praktycznej realizacji już funkcjonujących przepisów, zwłaszcza w tych dziedzinach, gdzie wymagane są dla ich wykonania poważniejsze nakłady finansowe. Funkcjonuje wciąż bowiem bardzo wąsko rozumiany rachunek opłacalności podejmowanych działań, w którym działania na rzecz ochrony środowiska traktowane są jako wysoce nieekonomiczne.

4. Podsumowując rozważania przeprowadzone w niniejszej pracy oraz przedstawione wyżej uwagi ogólne należałoby sformułować następujący wniosek generalny: konieczne jest opracowanie kompleksowego systemu prawnej ochrony środowiska naturalnego morza, obejmującego ochroną wszystkie jego elementy i przed wszelkimi rodzajami zagrożeń. Zasadniczymi składnikami tego systemu powinny być akty rangi ustawowej dotyczące:

- ochrony żywych zasobów morza,
- ochrony morza przed zanieczyszczeniem,
- organizacji systemu organów administracji działających w tym zakresie.

5. Ochroną żywych zasobów morza zajmuje się (w ramach rybołówstwa) szczegółowo w pracy zanalizowana ustawa z 1963 r. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, generalna ocena tego aktu jest pozytywna, wymaga on jednak wprowadzenia kilku zmian i uzupełnień. Najważniejsze z nich powinny dotyczyć:

— wyraźnego określenia trybu wprowadzania przepisów ochronnych ustalonych przez Międzynarodową Komisję Rybołówstwa;

— wyraźnego określenia zasięgu terytorialnego obowiązywania ustawy, zwłaszcza wobec statków obcej bandery;

— precyzyjnego określenia sytuacji, w których jest możliwe cofnięcie zwolnienia na wykonywanie rybołówstwa morskiego;

— wprowadzenia skuteczniejszej gwarancji przestrzegania przepisów ustawy, głównie przez dopracowanie rozwiązań i zaostrzenie odpowiedzialności za wykroczenia „rybackie”.

6. Ochrona morza przed zanieczyszczeniem dotychczas nie była uregulowana odrębnym aktem rangi ustawowej. Przepisy z tego zakresu znajdują się w kilku ustawach — głównie prawie wodnym z 1974 r. oraz w ustawie o ochronie środowiska z 1980 r. (m. in. art. 24 określający zasady ochrony środowiska morskiego, art. 39 — zasady ochrony krajobrazu, w tym i brzegów morskich), jak wykazano jednak wyżej, w większości wypadków przepisy te są dalece niewystarczające i niekompletne. Koniecznym wydaje się więc być opracowanie odrębnego aktu regulującego wszystkie zagadnienia ochrony środowiska naturalnego morza.

Ustawa o ochronie środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem powinna, zdaniem autora, mieć charakter kompleksowy, tzn. dotyczyć wszystkich źródeł zanieczyszczeń morskich, podmorskich i lądowych (w tym i powietrznych). Celowe byłoby może wyłączenie zanieczyszczenia jądrowego i uregulowanie ochrony przed takim zanieczyszczeniem w osobnym akcie poświęconym wszystkim aspektom tego zagadnienia, co zresztą jest zgodne z praktyką międzynarodową w tych sprawach.

Proponowana ustawa powinna równocześnie stanowić element całościowego systemu prawnej ochrony środowiska naturalnego w Polsce. Wynika stąd postulat, aby konkretne rozwiązania wykorzystywały rozwiązania już funkcjonujące i sprawdzone (np. prawne środki ochrony wód przewidziane prawem wodnym z 1974 r.), oczywiście po wyeliminowaniu wykazywanych błędów tych rozwiązań i dostosowaniu ich do wymogów przedmiotu ochrony. Nie wyklucza to oczywiście wprowadzania uzasadnionych rozwiązań odmiennych.

Równocześnie jednak należy zwrócić szczególną uwagę na kompleksowość rozwiązania problemu ochrony wszelkich wód przed zanieczy-

szczeniem. Proponowane rozwiązanie musi być ściśle powiązane z rozwiązaniami dotyczącymi ochrony wód śródlądowych. Autor sądzi również, że dopiero rozwiązanie tego ostatniego problemu może wyraźnie poprawić stan środowiska morskiego, wykazywał już bowiem kilkakrotnie, że największe zagrożenie stanowią dla morza zanieczyszczenia pośrednie, wprowadzane rzekami. Świadczą o tym wyraźnie dane statystyczne. Tymczasem te same dane wskazują, że problem ochrony wód śródlądowych jest bardzo daleki od rozwiązania, a nawet wręcz odwrotnie — zanieczyszczenie będzie się powiększać.

7. Organizacją systemu terenowych organów administracji morskiej zajmuje się obecnie, wielokrotnie w pracy wspomniany, dekret z 1955 r. Zasadniczą koncepcję dekretu — utworzenie systemu organów wyspecjalizowanych (urzędów morskich) należy uznać za słuszną, rozwiązania szczegółowe wymagają jednak zmian i uzupełnień. Najważniejszy postulat w tej sprawie to uznanie urzędów morskich za podstawowy organ administracji sprawami ochrony środowiska naturalnego morza i wyraźne określenie praw i obowiązków urzędów w tym zakresie.

W ramach tego postulatu wydaje się konieczne m. in. przekazanie urzędom morskim prawa decydowania w sprawach określanych obecnie jako „korzystanie szczególne” z wód morskich oraz wprowadzenie obowiązku uzgodnienia z urzędem morskim pozwolenia na szczególne korzystanie z wód (wypuszczanie do nich ścieków), jeżeli do wydania takiego pozwolenia właściwy jest wojewoda (dotyczyłoby to terenu województw nadmorskich).

8. Należałoby także rozważyć zasadność utworzenia odrębnego funduszu celowego, którego środki przeznaczone byłyby właśnie na potrzeby ochrony środowiska morskiego. Wpływy funduszu mogłyby tworzyć wszelkie opłaty i kary związane z korzystaniem z morza i jego zasobów (konieczne byłoby tu oczywiście urealnienie ich wysokości), przy czym rozważyć można byłoby także przeznaczenie na ten fundusz całości lub części tego rodzaju wpływów uzyskanych w województwach nadmorskich w związku z korzystaniem z wód śródlądowych.

Być może celowym byłoby również wprowadzenie jeszcze innych niż istniejące opłat za korzystanie ze środowiska morskiego, np. wzorem Finlandii „prewencyjnych” opłat wnoszonych przez zbiornikowce wpływające do portów polskich, a także np. statki przewożące substancje niebezpieczne czy statki wycieczkowe. Środki tak zgromadzonego funduszu mogłyby być przeznaczone na wszelkie zadania związane z ochroną środowiska naturalnego morza, w tym np. na akcje interwencyjne związane z nadzwyczajnymi zagrożeniami, wyposażenie jed-

nostek organizacyjnych ds. ochrony w specjalny sprzęt, działalność propagandową itp.

9. Przedmiotem pracy były niektóre tylko problemy ochrony środowiska naturalnego morza, które to zagadnienie jest z kolei tylko fragmentem problematyki ochrony całości środowiska naturalnego człowieka. Tym niemniej mam nadzieję, że na tym wycinku tematu udało mi się wykazać konieczność szerokich i kompleksowych działań ochronnych i na tym tle istotne braki postępowania dotychczasowego. Mam także nadzieję, że zaproponowane rozwiązania zostaną przeanalizowane i być może posłużą ochronie środowiska naturalnego Bałtyku.

LEGAL PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT OF THE BALTIC SEA

(Summary)

Since the middle of the seventies the Baltic Sea is covered by two binding international treaty-contracts, aimed mainly at protection of the natural environment of that sea. They are the Gdańsk Convention of September 1973, and the Helsinki Convention of March 1974. The first of the contracts refers to live resources of the sea, the other to protection of natural environment of the Baltic from pollution. Both contracts impose several duties on the signatory states (i.e. all Baltic states), also on their national legislation. This paper is meant to analyse the adaptation of Polish law to these requirements, particularly the legal solutions of administrative law.

Chapter 1 presents the natural conditions of the Baltic Sea, the state of live resources of the sea, the economic potential of the Baltic states, and characterises the Baltic shipping — all from the point of view of degradation of natural environment of seas and oceans, including protective actions toward the Baltic Sea, of pureness of the sea waters, and the state of live resources of the sea.

Chapter 2 is devoted to international legal actions to protect natural environment of seas and oceans, including protective actions toward the Baltic Sea. The chapter successively refers to the following problems: protection of live resources of the sea in international law and formation of conventional sources of protection (with an analysis of protective means introduced by the NEAFC Convention, treated as a model); protection of sea waters from pollution in the light of international law (the role of principles of international law of the sea, regulated by the Geneva Convention 1958 and other solutions of the conventions, development of conventional sources of international law in the area, and an analysis of major contracts — the London Conventions 1954 and 1973, the Brussels Convention 1969); development of protective actions toward the sea environment of the Baltic in 20th century and an analysis of the major ones; discussion and criticism of the Gdańsk and Helsinki Conventions.

The considerations of the chapter allow to state that the protective system created for the Baltic Sea, from the point of view of international law may be admitted to be a complete and modern one, of a model character for similar regional agreements.

Chapter 3 refers to protection of live resources of the sea in the Polish administrative law. The considerations begin with the conception of sea fishery and the scope of its legal protection based on the legislation on sea fishery of 21 May 1963. Particular attention has been focused on the up-to-date conception of fishery and the area covered by the law, doubtful in practice. Subsequently the organi-

sation and execution of sea fishery have been discussed, pointing to the position and competence of the organs of fishery administration and the problem of fishing licencing. The next part of the chapter is a detailed analysis of legal means of protection of live sea resources introduced by the legislation of 1963 and their comparison with international legal requirements. The chapter is completed by an analysis and criticism of legal security for keeping the protective provisions, secured by criminal law, civil and administrative law.

Chapter 4 considers the legal regulations of protection of natural environment of the sea from pollution originating in land, ships or harbours. The sources of national law are here scarce and scattered and corresponding regulations are contained in various acts of different rank. The considerations refer mainly to the solutions introduced by two Acts: Waters Law of 1974 and Protection and Shaping of National Environment Act of 1980. The analysis shows much deficiency and inconsistency of existing legal solutions in the field of protecting sea waters from pollution. Organisational deficiency in the field has also been pointed out. The chapter is completed by an analysis and criticism of legal security for execution of regulations about protection of the sea from pollution.

In the final conclusion the postulate of basic importance is to devise a complete system of legal protection of the natural environment of the sea, covering all its elements and all kinds of dangers. The principal part of the system should be parliamentary acts referring to protection of live resources of the sea, protection of the sea from pollution, and organisation of proper executive administration.

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
Rozdział 1 — Środowisko naturalne Morza Bałtyckiego i jego zagrożenie	6
1.1. Cechy środowiska naturalnego Bałtyku a podatność tego obszaru morskigo na degradację	6
1.2. Degradacja środowiska naturalnego morza	12
Rozdział 2 — Prawnomiędzynarodowa ochrona środowiska naturalnego morza	19
2.1. Rybołówstwo i jego ochrona w prawie międzynarodowym	19
2.1.1. Sytuacja prawna rybołówstwa w aktualnym międzynarodowym prawie morza	19
2.1.2. Kształtowanie umownych norm prawa międzynarodowego dotyczących ochrony żywych zasobów morza i regulacji wykonywania rybołówstwa	21
2.1.3. Międzynarodowe organizacje rybołówcze	25
2.2. Prawnomiędzynarodowa ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem	26
2.2.1. Zasady prawa międzynarodowego a ochrona środowiska morskiego	26
2.2.2. Rozwój umownych źródeł prawa międzynarodowego dotyczących ochrony morza przed zanieczyszczeniem	29
2.2.3. Ochrona środowiska morskiego w pracach ONZ i na Konferencjach Prawa Morza	34
2.3. Kompleksowy system prawnomiędzynarodowej ochrony środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego	36
2.3.1. Inicjatywy i działania w zakresie ochrony środowiska naturalnego Bałtyku podejmowane przed 1973 r.	37
2.3.2. Konferencja gdańska z 1973 r.	40
2.3.3. Konferencja helsińska z 1974 r.	42
2.3.4. Inne umowy międzynarodowe	44
Rozdział 3 — Ochrona żywych zasobów morza w polskim prawie administracyjnym	46
3.1. Pojęcie rybołówstwa morskiego i zakres jego ochrony prawnej	46
3.2. Organizacja i wykonywanie rybołówstwa morskiego	51
3.2.1. Crgany administracji rybołówstwa	51
3.2.2. Zezwolenie na wykonywanie rybołówstwa	56
3.2.3. Porządek wykonywania rybołówstwa	58
3.2.4. Kontrola wykonywania rybołówstwa morskiego	59
3.3. Prawne środki ochrony żywych zasobów morza	60
3.4. Gwarancja stosowania przepisów ochronnych	67
3.5. Prawo wewnętrzne a wymagania konwencji gdańskiej	76
Rozdział 4 — Ochrona środowiska naturalnego Morza Bałtyckiego przed zanieczyszczeniem	79

4.1. Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z lądu	80
4.1.2. Zakaz zatapiania odpadów	84
4.2. Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem przez statki	85
4.3. Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniami powstającymi wskutek funkcjonowania portów	89
4.4 Ochrona wód morskich przed innymi źródłami zanieczyszczeń	91
4.4.1. Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem materiałami radioaktywnymi	91
4.4.2. Zapobieganie zanieczyszczeniom wód morskich powstającym wskutek eksploatacji zasobów szelfu kontynentalnego	94
4.4.3. Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniami z powietrza	102
4.5. Gwarancja przestrzegania prawnych środków ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem	104
4.5.1. Odpowiedzialność karna za zanieczyszczenie wód morskich	104
4.5.2. Odpowiedzialność w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia	110
4.5.3. Odpowiedzialność cywilna	113
4.5.4. Odpowiedzialność w trybie postępowania przed izbami morskimi	116
4.5.5. Odpowiedzialność administracyjna	118
Zakończenie	121
Legal protection of natural environment of the Baltic Sea (Summary)	126



Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

1987

Wydanie I. Nakład 255+85 egz. Ark. wyd. 8,4.
Ark. druk. 8,25. Papier kl. III, 70 g, 70 × 100.
Zam. 24/1371/87. P-9. Cena zł 249,—

Drukarnia Uniwersytetu Łódzkiego
Łódź, ul. Nowotki 143