

PIOTR LEWANDOWSKI

## PROBLEMY PRAWNE MIEJSCA SCHRONIENIA

Pojęcie „miejsce schronienia” pochodzi z Konwencji o ratownictwie morskim z 1989 r. Termin „port schronienia” występował wcześniej w praktyce morskiej. Rezolucja A.949/23/ Zgromadzenia Ogólnego Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) z 5.12.2004 r. mówi o miejscach schronienia dla statków potrzebujących pomocy. Dyrektywa 2002/59/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75/EWG wprowadziła miejsce schronienia z „Wytycznych” IMO. Rezolucja IMO A.949/23/ stała się normą prawną obowiązującą w państwach członkowskich.

Polskie rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z 14.09.2007 r. jako akt wykonawczy ustawy z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim określa plan udzielenia statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie schronienia w polskich obszarach morskich.

Autor artykułu przyjmuje, że miejscem schronienia może być zarówno miejsce naturalne nadające się do tego celu, miejsce specjalnie zbudowane do przyjmowania statków w niebezpieczeństwie, jak i istniejący port lub jego część.

### 1. IDEA MIEJSCA SCHRONIENIA

Pojęcie „miejsce schronienia” (*place of refuge*) bierze swój początek w prowadzonych w końcu lat 80. pracach Komitetu Prawnego Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) nad konwencją o ratownictwie (przyjętą ostatecznie 28.04.1989 r. jako międzynarodowa konwencja o ratownictwie<sup>1</sup>). Przedmiotem dyskusji było wprowadzenie szczególnego obowiązku, polegającego na przyjęciu statku w niebezpieczeństwie w portach państwa konwencyjnego. Krytyczne uwagi odnosiły się przede wszystkim do kolizji reżimów prawnych przyszłego obowiązku i samej konwencji. Obowiązek przyjęcia w porcie statku w niebezpieczeństwie miał mieć charakter publicznoprawny, natomiast sama konwencja miała zawierać normy prawa prywatnego. Ostatecznie przyjęto zapis bardzo ogólny, wymieniając dostęp do portu statku zagrożonego jako jedną

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 207, poz. 1523.

z okoliczności, które państwo konwencyjne powinno uwzględnić podczas ustalania zasad w sprawach dotyczących działań ratowniczych<sup>2</sup>.

Samo pojęcie portu schronienia (*port of refuge*) występowało już wcześniej w praktyce morskiej, nie było jednak stosowane i definiowane ani w konwencji o prawie morza z 1982 r., ani w SOLAS. Z punktu widzenia międzynarodowego prawa morza państwo nadbrzeżne reguluje wejścia do swoich portów w ramach konstrukcji suwerenności na swoim terytorium lądowym, wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym<sup>3</sup>, przy czym dostęp do portu w okresie pokoju jako uprawnienie statków obcych wywodzi się ze zwyczaju międzynarodowego<sup>4</sup>. Podobnie wyglądała sprawa postępowania wobec statków w sytuacji siły wyższej lub w niebezpieczeństwie. Sama konwencja o prawie morza nie regulowała tego zagadnienia, jednak uważano za powszechną praktykę międzynarodową prawo wejścia statku w wypadku siły wyższej lub w niebezpieczeństwie w celu zachowania życia ludzkiego. Normy konwencyjne<sup>5</sup> odnosiły się natomiast *expressis verbis* do obowiązku udzielania pomocy statkowi i ludziom znajdującym się w niebezpieczeństwie, przy czym ten obowiązek związany był z ratowaniem życia ludzkiego, w mniejszym stopniu odnosił się do samego statku.

Ponownie pojęcie portu schronienia dla samego statku w niebezpieczeństwie pojawiło się w końcu 2000 r. w trakcie prac Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO). Uznano, że należy stworzyć mechanizm – w sytuacji, gdy nie ma zagrożenia życia – umożliwiający rozładowanie statku we wskazanym miejscu, w którym ryzyko powstania szkody ekologicznej będzie zminimalizowane. W wyniku problemów związanych z wypadkiem statku „Erika” w grudniu 1999 r. Komitet wprowadził port schronienia na listę zagadnień do dalszego rozważenia, przy czym uznano, że używanie pojęcia „port” jest, ze względu na jego węższy zakres, niekorzystne w aspekcie celu regulacji. Wypadek tankowca „Castor”, który był holowany przez ponad miesiąc po Morzu Śródziemnym w poszukiwaniu miejsca bezpiecznego wyładunku, oraz późniejszy wypadek statku „Prestige” w 2002 r. doprowadziły do przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne IMO 5.12.2004 r. rezolucji A.949(23)<sup>6</sup> o miejscach schronienia dla statków potrzebujących pomocy. Sama rezolucja jest dość obszernym dokumentem, podzielonym na trzy rozdziały z dołączonymi dwoma aneksami. W kwestii tworzenia miejsca schronienia merytorycznie właściwy jest rozdział trzeci zatytułowany *Guidelines for actions expected of Coastal States*.

---

<sup>2</sup> Art. 11 konwencji o ratownictwie.

<sup>3</sup> Art. 2 konwencji o prawie morza.

<sup>4</sup> Dostęp do portów morskich w okresie pokoju wywodzi się ze zwyczaju międzynarodowego, por. J. Gilas, *Tranzyt przez porty morskie w świetle prawa międzynarodowego*, Gdańsk 1969, s. 56.

<sup>5</sup> Art. 98 konwencji o prawie morza, reguła V/7 SOLAS.

<sup>6</sup> *Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, IMO A.23/Res.949 5 March 2004, Assembly 23<sup>rd</sup> session.

Tego rodzaju rezolucja organizacji międzynarodowej stanowi zalecenie dobrowolnego stosowania przez zainteresowane państwa<sup>7</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę na fakt, że zalecenia nie są źródłem prawa, nie ma obowiązku ich przestrzegania i stosowania<sup>8</sup>. Zalecenia organizacji międzynarodowych dotyczą z reguły zróżnicowanej problematyki, zwykle niedostatecznie jeszcze zbadanej i rozpoznanej, a więc nienadającej się do ujęcia w formie konwencji. Ten sposób regulacji stosowany jest w obliczu rozbieżności poglądów co do potrzeby uchwalenia konwencji, najczęściej wówczas, gdy międzynarodowa unifikacja ma objąć kwestie szczegółowe, podlegające szybkim i częstym przekształceniom w praktyce<sup>9</sup>. W działalności IMO utrwaliła się zasada, że państwa członkowskie tej organizacji są związane zaleceniami w tym sensie, że nie mogą przeciwdziałać ich stosowaniu przez inne państwa stosujące je dobrowolnie<sup>10</sup>.

*Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance* były już przedmiotem krytycznej analizy<sup>11</sup>. Należy zgodzić się z oceną, że propozycje IMO – jako reakcja o charakterze techniczno-organizacyjnym na konkretne zdarzenia związane z katastrofami zbiornikowców u wybrzeży Europy – są niedopracowane<sup>12</sup>.

## 2. REGULACJA PRAWNA

Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27.06.2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca dyrektywę Rady 93/75/EWG<sup>13</sup> wprowadziła do przepisu art. 20 (miejsce schronienia) „wytyczne IMO”, które mają być uwzględniane przez państwa członkowskie przy opracowywaniu planów przyjęcia zagrożonych statków na wodach pozostających pod ich jurysdykcją. Tym samym zmienił się charakter prawny rezolucji IMO A.949(23), która zyskała przymiot normy prawnej obowiązującej w państwach członkowskich.

Do polskiego prawa dyrektywa 2002/59/WE została transponowana na podstawie przepisu art. 1 ustawy z 20.04.2004 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie

---

<sup>7</sup> Sama rezolucja w pkt. 2 preambuły „zaprasza” (*invites*) rządy do „uwzględnienia zaleceń przy określaniu i odpowiadaniu na prośby o miejsce schronienia statku w niebezpieczeństwie”.

<sup>8</sup> J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 1997, s. 33.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> M.H. Koziański, *Koncepcja prawna miejsca schronienia (place of refuge) i powołania nowej służby bezpieczeństwa morskiego MAS (Maritime Assistance Service)*, Prace Wydziału Navigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2004, Nr 15, s. 255–270.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 269.

<sup>13</sup> Dz.Urz. UE.L Nr 208, z 2002 r., s. 10.

morskim oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>14</sup>. Ta sama ustawa dodała nowy przepis art. 29a i art. 29b, z których pierwszy zawiera w swojej treści (ust. 2) termin „miejsce schronienia”, a drugi przyznaje dyrektorowi właściwego urzędu morskiego kompetencje do m.in. wydania – w razie szczególnie złych warunków pogodowych lub stanu morza stwarzających poważne zagrożenie zanieczyszczenia obszarów morskich lub dla życia ludzkiego – zalecenia bądź zakazu wejścia do lub wyjścia z portu. Przepis art. 29a ust. 1 zawiera normę kompetencyjną dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do określenia za pomocą rozporządzenia planu udzielenia statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie schronienia na polskich obszarach morskich. Dnia 14.09.2007 r. Minister Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie planu udzielania statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie schronienia na polskich obszarach morskich<sup>15</sup>.

W tym miejscu należy mocno podkreślić, że powołane regulacje nie nakładają na państwa nadbrzeżne obowiązku ustanowienia miejsca lub miejsc schronienia. Przepis art. 20 dyrektywy 2002/59/WE stwierdza, że: „Państwa Członkowskie, po skonsultowaniu się z zainteresowanymi stronami, opracowują, uwzględniając stosowne wytyczne IMO, plany przyjęcia zagrożonych statków na wodach pozostających pod ich jurysdykcją. Takie plany zawierają niezbędne uzgodnienia i procedury uwzględniające ograniczenia operacyjne i środowiskowe w celu zapewnienia, aby statki w niebezpieczeństwie mogły niezwłocznie wpłynąć do miejsca schronienia, po uzyskaniu zezwolenia właściwej władzy. W sytuacji, gdy Państwo Członkowskie uznaje to za niezbędne i możliwe, plany te zawierają ustalenia przewidujące odpowiednie środki i urządzenia służące do niesienia pomocy, ratowania i zapobiegania zanieczyszczeniom”. Obowiązkiem państw członkowskich jest zatem opracowanie planu przyjęcia zagrożonych statków, a nie wskazanie lokalizacji miejsca lub miejsc schronienia. Co więcej, nawet w razie wskazania *ad casum* miejsca schronienia możliwość wpłynięcia zagrożonego statku jest uzależniona od zezwolenia właściwego organu państwa członkowskiego.

Wykonaniem przez Polskę tak sformułowanego obowiązku państwa członkowskiego jest powołane rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z 14.09.2007 r., które swój zakres przedmiotowy określiło w § 1: „Rozporządzenie określa plan udzielania statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie schronienia na polskich obszarach morskich, zawierający: 1) niezbędną organizację i procedury w celu zapewnienia, aby statki znajdujące się w niebezpieczeństwie mogły niezwłocznie znaleźć miejsce schronienia; 2) rodzaje działań podejmowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa statku i środowiska morskiego, mając na względzie uwarunkowania danego miejsca schronienia.” Rozpo-

<sup>14</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 93, poz. 895. Przepis mówi o „transpozycji” dyrektywy. Ustawa weszła w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2007 r., Nr 178, poz. 1260.

rządzenie nie określa ani *explicite*, ani *implicite* lokalizacji miejsc schronienia rozumianych jako inne osłonięte miejsce cumowania lub kotwiczenia lub jakiegokolwiek inne, określone przez państwo członkowskie, miejsce schronienia, do którego kieruje się statki znajdujące się w niebezpieczeństwie. Rozporządzenie nie wskazuje również żadnego z istniejących portów polskich jako miejsca schronienia.

Rozporządzenie przyznaje kompetencje merytoryczne dyrektorowi urzędu morskiego właściwego ze względu na miejsce, gdzie znajduje się statek. Dyrektor działa zatem jako terytorialny organ administracji morskiej. Paragraf 3 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że dyrektor podejmuje decyzje<sup>16</sup> w zakresie udzielenia schronienia dla statku, biorąc pod uwagę stopień zagrożenia związanego z typem statku i przewożonego na nim ładunku, warunki pogodowe oraz inne okoliczności, powodujące zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska. Jeśli podjęcie decyzji w przedmiocie udzielenia schronienia wymaga szczególnej analizy, dyrektor urzędu morskiego może powołać zespół doradczy ekspertów. Z kolei § 4 ust. 1 wprowadza uprawnienie dla właściwego dyrektora urzędu morskiego do nakazania kapitanowi statku wykonania wszystkich poleceń, a w szczególności wykonania czynności, mających na celu przeholowanie, ratowanie statku lub przeprowadzenie jego niezbędnych napraw, wyładowanie we wskazanym miejscu szkodliwych lub zanieczyszczających substancji i wreszcie opuszczenie polskich obszarów morskich.

Wytyczne IMO, dyrektywa 2002/59/WE i polskie rozporządzenie z racji techniczno-organizacyjnego charakteru mogą tworzyć problemy prawne. Należy zwrócić uwagę, że zarówno wytyczne IMO, jak i dyrektywa 2002/59/WE, a także polska ustawa o bezpieczeństwie morskim i rozporządzenie wykonawcze Ministra Gospodarki Morskiej nie wymagają, aby miejscem schronienia był istniejący port z jego infrastrukturą i systemem nawigacyjnym. Dyrektywa 2002/59/WE definiuje miejsce schronienia jako „port, część portu lub inne osłonięte miejsce cumowania lub kotwiczenia lub jakiegokolwiek inne, określone przez Państwo Członkowskie, miejsce schronienia, do którego kieruje się statki znajdujące się w niebezpieczeństwie”<sup>17</sup>. Można zatem przyjąć, że miejscem schronienia może być zarówno miejsce naturalnie nadające się do tego celu, wskazane *ad casum* przez dyrektora urzędu morskiego, miejsce specjalne zbudowane dla przyjmowania statków w niebezpieczeństwie, jak i istniejący port lub jego wydzielona w tym celu część.

---

<sup>16</sup> Przepis art. 3 posługuje się terminem decyzja, nie precyzuje jednak, czy chodzi o decyzje administracyjne rozstrzygane w trybie postępowania administracyjnego, o których mówi przepis art. 43 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Jeśli przyjąć, że jest to taka decyzja, to konsekwencją tego jest dopuszczenie kontroli instancyjnej i możliwość stosowania środków odwoławczych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, niezależnie od tego, jaką postać będzie miało miejsce schronienia. Można zatem wyobrazić sobie sytuację, gdy armator statku, któremu odmówiono wskazania miejsca schronienia, zaskarża taką decyzję do organu wyższego stopnia.

<sup>17</sup> Art. 3 Definicje lit. m dyrektywy 2002/59/WE.

### 3. ASPEKT CYWILNOPRAWNY

Jednym z problemów prawnych jest kwestia odpowiedzialności za zanieczyszczenie w miejscu schronienia<sup>18</sup>. *De lege lata* kwestia ta może skutkować negatywnymi konsekwencjami dla państwa ustanawiającego miejsce schronienia, jeśli dojdzie tam do rozlewu oleju. Polski reżim odpowiedzialności cywilnej za szkody olejowe, oparty na CLC 1992 i *Fund Convention* 1992, wprowadza zasadę ryzyka i szczególne przesłanki egzoneracyjne, z których przynajmniej dwie mają zastosowanie w razie spowodowania wycieku oleju w miejscu schronienia. Chodzi tutaj o wyłączną winę osoby trzeciej i niewłaściwe działanie lub zaniechanie organów odpowiedzialnych za utrzymanie świateł lub innych urządzeń nawigacyjnych<sup>19</sup>.

W aspekcie drugiej z wymienionych przesłanek egzoneracyjnych istotna jest kwestia zakwalifikowania miejsca schronienia jako urządzenia nawigacyjnego. W sytuacji niewłaściwego oznaczenia i wyposażenia w urządzenia nawigacyjne miejsca schronienia, co może wystąpić zwłaszcza w naturalnych miejscach schronienia, możliwe będzie zwolnienie się z odpowiedzialności przez armatora statku. Z punktu widzenia państwa nadbrzeżnego jest to okoliczność zniechęcająca do przyjmowania statku w niebezpieczeństwie na swoich wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym. Bardziej prawdopodobne jest skorzystanie z uprawnienia przysługującego państwu nadbrzeżnemu do nakazania opuszczenia obszarów morskich<sup>20</sup>.

Natomiast w aspekcie stosunków kontraktowych, wynikających z umowy przewozu ładunku drogą morską, wyładowanie we wskazanym decyzją dyrektora urzędu morskiego miejscu schronienia szkodliwych lub zanieczyszczających substancji może być potraktowane jako akt lub przymus ze strony władzy. Skutkiem takiej subsumpcji będzie objęcie tego stanu faktycznego reżimem odpowiedzialności kontraktowej przewoźnika morskiego i możliwość skutecznej egzoneracji przez przewoźnika.

### 4. OCHRONA ŚRODOWISKA

Samo wydanie decyzji – szczególnie w odniesieniu do naturalnego miejsca schronienia wskazanego *ad casum* przez dyrektora urzędu morskiego – może być wręcz niemożliwe w świetle przepisów ustawy z dnia 16.04.2004 r.

---

<sup>18</sup> M.H. Koziński, *op. cit.*, s. 265.

<sup>19</sup> Przepis art. 265 i 226 § 1 kodeksu morskiego (Dz.U. nr 138 z 2001 r. poz. 1545).

<sup>20</sup> Takie uprawnienie przyznaje dyrektorowi urzędu morskiego przepis § 4 ust. 1 pkt 3) powołanego już rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z 14.09.2007 r.

o ochronie przyrody<sup>21</sup>. Treść przepisów art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody nie pozostawia żadnych wątpliwości. Zabrania się podejmowania działań „mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000”. Zakaz ten dotyczy zarówno obszarów wyznaczonych w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw ochrony środowiska po wyczerpaniu trybu przewidzianego w przepisach art. 27 i 28 ustawy, jak i obszarów projektowanych, znajdujących się na liście obszarów, co do której Komisja Europejska podejmuje decyzję zatwierdzającą.

Obecnie w Polsce przeprowadzany jest – jako zapis Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG<sup>22</sup> – proces ustalania specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO). Zakończony został proces ustalania obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów dyrektywy ptasiej (OSO)<sup>23</sup>. Minister Środowiska wydał na podstawie przepisu art. 28 ustawy o ochronie przyrody stosowne rozporządzenie<sup>24</sup>, natomiast nie wydał jeszcze rozporządzenia wyznaczającego obszar Natura 2000 w części dotyczącej siedlisk przyrodniczych. Na obszarze dwóch województw: zachodniopomorskiego i pomorskiego zostało utworzonych 40 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), natomiast 95 specjalnych obszarów ochrony siedliskowej (SSO) zostało przedłożonych do akceptacji Komisji Europejskiej. W zasadniczej swojej części obejmują one obszary położone na wybrzeżu, zatem można przyjąć, że nie ma faktycznej możliwości wskazywania naturalnych miejsc schronienia wzdłuż polskiego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Przepis art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody stwarza możliwość wykonywania na obszarach Natura 2000 działań, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt. W odniesieniu do obszarów morskich dyrektor urzędu morskiego może zezwolić na realizację takich działań, jest to jednak obwarowane spełnieniem szeregu wymogów, których treść *prima facie* uniemożliwia wskazywanie naturalnych miejsc schronienia na obszarach chronionych. Przepis art. 34 ust. 1 wymaga, aby za takim zezwoleniem przemawiały „konieczne wymogi interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym i lub gospodarczym” przy jednoczesnym „braku rozwiązań alternatywnych”. Dyrektor urzędu morskiego musi również zapewnić wykonanie „kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci Natura 2000”. Do dodatkowych obostrzeń dochodzi w sytuacji, gdy na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek priorytetowy. Przepis art. 34 ust. 2 pozwala na wydanie zezwolenia

<sup>21</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880.

<sup>22</sup> Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny.

<sup>23</sup> Dyrektywa 79/403/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 21.07.2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, Dz.U. z 2004 r., Nr 229, poz. 2313.

wyłącznie w celu ratowania zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego, wreszcie – jeśli wynika to z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wypadku dodatkowo po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

## 5. MIEJSCE SCHRONIENIA W ISTNIEJĄCYM PORCIE

Sytuacja prawna portów morskich została uregulowana w szczególnej ustawie z dnia 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>25</sup>. Ustawa reguluje trzy grupy zagadnień, a mianowicie: zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie, gospodarkę gruntami w portach i przystaniach morskich oraz zarządzanie portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Przepisy art. 13–22 ustawy nadały podmiotom zarządzającym portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej status spółek akcyjnych, przesądzając tym samym co do zasady o prywatnoprawnym charakterze tych podmiotów<sup>26</sup>. W tym kontekście pojawia się pytanie o relacje prawne między podmiotem zarządzającym a dyrektorem urzędu morskiego, który zamierza wskazać port jako miejsce schronienia. Dodatkowe komplikacje pojawiają się w aspekcie istniejących stanów faktycznych, np. w porcie w Gdańsku. Instalacja nadająca się do wykorzystania w operacjach usuwania ropy naftowej ze statku w taki sposób, aby nie zanieczyszczać środowiska morskiego, jest własnością odrębnego od zarządzającego podmiotu gospodarczego, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością Naftoport<sup>27</sup>. Również w innych portach struktura własności na obszarach portowych jest zróżnicowana, głównie w odniesieniu do urzędów portowych. Funkcjonują obecnie w portach niezależne, kapitałowo i organizacyjnie, podmioty gospodarcze, które są właścicielami urzędów przeładunkowych usytuowanych na gruntach portowych.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej nie zawiera żadnych norm rozstrzygających o relacjach organ administracji – podmiot zarządzający.

---

<sup>25</sup> Dz.U z 2002 r., nr 110, poz. 967 (tekst jednolity).

<sup>26</sup> P. Lewandowski, *Funkcjonowanie ustawy o portach i przystaniach morskich w kontekście stosunków prawnych podmiotu zarządzającego i podmiotów gospodarczych*, Prawo Morskie, 2001, t. XV s. 91. W literaturze pojawia się również teza o specyficznym charakterze podmiotów zarządzających, por. A. Szumański, *Specyfika prawna spółek portowych*, Prawo Morskie, 2000, t. XIV s. 22–30.

<sup>27</sup> Por. P. Lewandowski, *Analiza stanu faktycznego i prawnego budowy i eksploatacji obiektów w rejonie Portu Północnego przez Naftoport sp. z o.o.*, [w:] *Polskie porty morskie a polityka transportowa kraju w warunkach gospodarki rynkowej*, Szczecin 1995.



Czy zatem decyzja w zakresie udzielenia schronienia dla statku, o której mowa w § 3 rozporządzenia, merytorycznie powinna odnosić się do innych podmiotów, w tym wypadku właścicieli instalacji przeładunkowych, nakazując im przyjęcie statku i umożliwienie wykorzystania ich instalacji do przeprowadzenia operacji z ładunkiem zagrożonego statku? Ustanowienie (§ 3) kapitana statku w niebezpieczeństwie jako adresata decyzji wyklucza odpowiedź twierdzącą na tak postawione pytanie. Dodatkowo można wskazać na przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia określający kapitana statku w niebezpieczeństwie jako adresata poleceń dyrektora urzędu morskigo w trakcie operacji udzielania schronienia.

Inne problemy wynikają z kwestii odpłatności za korzystanie z instalacji podmiotów gospodarczych. Wytyczne IMO zawarte w rezolucji A.949 (23) dopuszczają odpłatność tylko w wypadku, gdy miejsce schronienia jest portem. Postanowienie 3.14 wyraźnie stwierdza, że jeśli miejsce schronienia jest portem, dopuszczalne jest wymaganie gwarancji dla portu pokrycia wszystkich wydatków, które mogą wystąpić w związku z usługami portowymi w trakcie operacji, takich jak: opłaty portowe, koszty środków zabezpieczenia operacji, opłaty pilotażowe, opłaty za holowanie, cumowanie. W tym zakresie sytuacja statku korzystającego z miejsca schronienia byłaby zatem zbliżona do sytuacji innych żeglugowych użytkowników portu, którzy płacą również za świadczone usługi przeładunkowe właścicielowi instalacji przeładunkowej. Można sobie wyobrazić, że udzielanie miejsca schronienia w porcie stałoby się jeszcze jedną usługą, świadczoną na rzecz żeglugowych użytkowników portu przez podmioty portowe. Nie można jednak nie zauważyć, że instytucja miejsca schronienia jest bardziej instytucją prawa publicznego, związaną z obowiązkami nałożonymi na państwo. *De lege ferenda* należałoby rozważyć nadanie jej charakteru prywatnoprawnego, analogicznego do charakteru ratownictwa mienia na morzu, co tym bardziej jest uzasadnione, że przesłanką konstytutywną jest niebezpieczeństwo, w którym znajduje się statek. Taki charakter prawny miejsca schronienia pozwoliłby również na uregulowanie stosunków prawnych między dyrektorem urzędu morskigo a właścicielem instalacji przeładunkowych poprzez relacje koordynacyjne.

Tak ukształtowane pod względem prawnym miejsce schronienia byłoby w świetle ustawy o portach i przystaniach morskich elementem infrastruktury portowej, zdefiniowanym w przepisie art. 2 pkt 4 ustawy. Tym samym państwo nie byłoby zobowiązane do finansowania miejsca schronienia ze środków budżetowych, a jedynie mogłoby, według uznania, dofinansowywać zadania związane z utrzymaniem miejsca schronienia w porcie<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Przepis art. 10 ust. 2 ustawy stwierdza, że „budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego”. Przepis art. 10 ust. 3 dopuszcza możliwość dofinansowywania ze środków budżetowych budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury portowej.

Pozostawienie charakteru publicznoprawnego w odniesieniu do miejsca schronienia wymagałoby sformułowania normy prawnej przekazującej podmiotom zarządzającym i właścicielom instalacji funkcje zleczone z zakresu administracji morskiej.

## 6. SPECJALNE MIEJSCE SCHRONIENIA

Miejsce schronienia rozumiane jako stałe miejsce specjalne zbudowane w celu przyjmowania statków w niebezpieczeństwie kreuje na gruncie polskiego prawa innego rodzaju problem.

Ustawa przyjęła podział dychotomiczny na infrastrukturę portową i infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów i przystani morskich. Jednocześnie art. 5 ust. 2 i ust. 2a zawiera kompetencje dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do określenia, poprzez rozporządzenie, które obiekty, urządzenia i instalacje wchodzi w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (dla innych portów i dla przystani morskich taką kompetencję przyznano dyrektorowi właściwego urzędu morskiego) i które wchodzi w skład infrastruktury portowej<sup>29</sup>. Z kolei przepis art. 5 ust. 1 ustawy wprowadza zapis przyznający wyłącznie Skarbowi Państwa własność akwenów portowych i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich z jednoczesnym wyłączeniem jej z obrotu. Ta dychotomia ma również swój wyraz finansowy. Za korzystanie z infrastruktury portowej należą się opłaty z tytułu użytkowania, najmu itp., natomiast za korzystanie z infrastruktury zapewniającej dostęp do portu (wyłączonej z obrotu na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich) uiszczą się opłaty portowe.

Tworząc specjalne miejsce schronienia, należałoby rozstrzygnąć o przyporządkowaniu jego elementów do jednego z ustawowych rodzajów infrastruktury. Jeśli takie miejsce schronienia miałyby się znaleźć w granicach portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, kompetencja przysługiwałaby ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej; w przypadkach innych portów i przystani morskich decyzje podejmowałby dyrektor urzędu morskiego<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Minister Infrastruktury skorzystał z obu kompetencji, wydając rozporządzenia z dnia 9.12.2002 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. z 2003 r., Nr 4, poz. 41) i z dnia 3.03.2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

<sup>30</sup> Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich.

Wyłączenie z obrotu dotyczy infrastruktury zapewniającej dostęp do każdego portu lub przystani morskiej oraz każdej postaci uczestnictwa w obrocie, zarówno w aspekcie prawa rzeczowego, jak i zobowiązaniowego. Szczególnie wyłączenie w zakresie prawa zobowiązaniowego może wywołać skutki praktyczne. Specjalne miejsce schronienia od strony technicznej powinno być wyposażone w instalacje do odbioru i ewentualnego przechowywania substancji niebezpiecznych, w tym sensie nie różni się od komercyjnych terminali przeładunkowych. Z kolei jego wykorzystanie z natury rzeczy nie będzie stałe, prawdopodobne są długie okresy niewykorzystania. Pociąga to za sobą zarówno konsekwencje techniczne, jak i finansowe. Właściwsze byłoby dopuszczenie możliwości komercyjnego wykorzystania instalacji przeładunkowych specjalnego miejsca schronienia. Wymagałoby to uznania miejsca schronienia za ogólnodostępną infrastrukturę portową, niewyłączoną z obrotu, i jako taka mogłaby być odpłatnie udostępniana, tak jak ma to miejsce w przypadku terminali przeładunkowych. Pozwoliłoby to również uniknąć zarzutu niedozwolonej pomocy państwa dla podmiotów gospodarczych. Zgodnie z prawem unijnym w zasadzie tylko inwestycje publiczne w tzw. infrastrukturę portową dostępną dla wszystkich użytkowników na zasadach niedyskryminacyjnych i w urzędzenia nawigacyjne nie są uznawane za pomoc państwa w rozumieniu art. 92 Traktatu o Wspólnotach Europejskich<sup>31</sup>.

## 7. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę rangę regulacji prawnej i treść obowiązku w zakresie miejsca schronienia, można uznać, że znaczenie miejsca schronienia jako instrumentu zwalczania zanieczyszczeń jest i będzie niewielkie. Zwiększenie tego znaczenia wymagałoby daleko idących zmian, przede wszystkim w kierunku wprowadzenia obowiązku tworzenia miejsca schronienia. To z kolei mogłoby natrafić na opór państw nadbrzeżnych. Budowa stałego miejsca schronienia, umożliwiającego odbiór substancji niebezpiecznych z zagrożonego statku, jest porównywalna z budową komercyjnego terminalu przeładunkowego, którego koszt sięga 100–150 mln złotych lub więcej, w zależności od ilości ramion przeładunkowych i zakresu prac infrastrukturalnych. Inwestycja tego rzędu, która na dodatek być może nie byłaby nigdy wykorzystana, nie mieści się w kategoriach inwestycji rynkowej przede wszystkim z braku możliwości określenia czasu zwrotu nakładów.

<sup>31</sup> Por. Dyrektywę Komisji nr 80/723 EEC o przejrzystości relacji finansowych pomiędzy Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi Dz.Urz. z 29.07.1980 r., Nr L 195. Dyrektywa ta została zmieniona Dyrektywą nr 85/413 EEC (Dz.Urz. z 28.09.1985 r., Nr I 229) w celu objęcia jej zakresem przedmiotowym transportu.

Tworzenie naturalnych miejsc schronienia i przyjmowanie statku zagrożonego może być uznane za niezgodne z interesem państwa nadbrzeżnego. Naturalną tendencją jest oddalanie niebezpieczeństwa zanieczyszczenia ze statku zagrożonego od wybrzeży, co jest możliwe w świetle obowiązującej regulacji prawnej zarówno międzynarodowej, jak i krajowej.

## LEGAL PROBLEMS RELATING TO PLACES OF REFUGE (Summary)

*The concept of “places of refuge” comes from the Convention on Maritime Safety of 1989. The term “port of refuge” had emerged earlier in maritime practice. Resolution A.949/23/ of the General Assembly of the IMO, from 5 December 2004, speaks of “places of refuge” for ships in need of help. Directive 2002/59/WE of the European Parliament and Council, setting up a community system of monitoring and of information on the movement of vessels, and abrogating Council Directive 93/75/EWG, introduced places of refuge, drawing on the “Guidelines” of the IMO. IMO Resolution A.949/23/ became the legal norm valid in Member States.*

*The decree of the Polish Minister for Maritime Economy from 14 September 2007, as executive implementation of legislation of 20 April 2004, concerning a change of legislation in the matter of maritime safety, sets out a plan for offering refuge in Polish maritime waters to vessels that find themselves in danger.*

*The author accepts that a place of refuge may be a natural spot that is appropriate for this purpose, and also a place specially constructed for vessels in danger. It may also be an existing port or part of one.*