

DARIUSZ R. BUGAJSKI

ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W ZWIĄZKU Z ZANIECZYSZCZENIEM ŚRODOWISKA PRZEZ OKRĘT W ZALEŻNOŚCI OD OBSZARU MORSKIEGO

Okręt, będący jednostką pływającą w rozumieniu art. 29 Konwencji o prawie morza z 1982 roku, wyposażony jest przez prawo międzynarodowe w pełny immunitet. Nie oznacza to jednak zwolnienia z odpowiedzialności państwa bandery za skutki działań okrętu, obejmujące również zanieczyszczenie środowiska morskiego lub naruszenie norm ochrony środowiska.

Zagadnienie odpowiedzialności państwa zajmuje centralne miejsce w prawie międzynarodowym i ma za sobą długotrwały rozwój historyczny. Jednak dopiero w drugiej połowie XX wieku zasada odpowiedzialności międzynarodowej stała się niekwestionowana.

1. ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA PAŃSTWA BANDERY OKRĘTU, A OCHRONA ŚRODOWISKA MORSKIEGO

Obowiązek ochrony i zachowania środowiska morskiego przez państwa, zgodnie z przepisem art. 192 Konwencji o prawie morza z 1982 r.¹, stanowi normę *ius cogens* prawa międzynarodowego. Rezultatem naruszenia zobowiązań międzynarodowych dotyczących ochrony i zachowania środowiska morskiego jest odpowiedzialność podmiotów prawa narodów, na podstawie art. 235 ust. 1 konwencji.

W odniesieniu jednak do odpowiedzialności za działania okrętów, pewne wątpliwości budzi treść normatywna art. 236 konwencji, który stanowi, że zobowiązania dotyczące ochrony i zachowania środowiska morskiego

¹ Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 02.07.1998 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 98, poz. 609). Tekst ogłoszono w Załączniku do Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543.

nie mają zastosowania do okrętów, w rozumieniu art. 29 konwencji², oraz wszelkich statków i samolotów wojskowych będących własnością lub eksploatowanych przez państwo i będących wyłącznie w rządowej służbie niehandlowej. Dalej przepis ten mówi o obowiązku zapewnienia, by statki i samoloty wojskowe postępowały zgodnie z konwencją tak dalece, jak to jest rozsądne i praktycznie możliwe, bez zakłócenia ich zdolności operacyjnych. Wykładnia funkcjonalna tego przepisu w zestawieniu z nakazem *ius cogens* ochrony i zachowania środowiska morskiego przez państwa pozwala jednak uznać, że art. 236 konwencji stanowi wyraz tradycyjnego poszanowania suwerenności państwowej, która wyklucza ingerencję wobec organów innego państwa, w tym wypadku wobec okrętu jego bandery. Potwierdzeniem tej tezy jest również brzmienie tytułu Rozdziału 10 Części XII – Immunitet wynikający z suwerenności (rozdział ten zawiera jedynie wspomniany artykuł). Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że wyłączenie wynikające z art. 236 nie może stanowić podstawy do zwolnienia tych jednostek z obowiązku ochrony i zachowania środowiska morskiego.

Normy o charakterze administracyjno-technicznym, służące zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, zawiera konwencja MARPOL 73/78³ i jej sześć załączników o randze samodzielnych umów międzynarodowych⁴, które w całości stanowią *lex specialis* w stosunku do konwencji o prawie morza. Tu również znalazł się przepis art. 3 pkt. 3, który wyłącza zastosowanie wymogów konwencji MARPOL 73/78 do okrętów. Także w tym wypadku można postawić pytanie, czy wymienione wyłączenie dotyczy całości przepisów ochrony środowiska morskiego, czy też odnosi się wyłącznie do kontroli przestrzegania norm tych aktów prawa międzynarodowego⁵. Jeżeli przyjmiemy tak jak wyżej, że *ratio legis* tego przepisu wynika z poszanowania tradycyjnie rozumianej suwerenności państwa, wyrażonej tu w pełnym immunitecie okrętu, to twierdząco można odpowiedzieć tylko na drugie pytanie. Zatem okręt został jedynie wyłączony spod jakiegokolwiek obcej kontroli administracyjnej przestrzegania konwencyjnych przepisów ochrony środowiska morskiego⁶, jednak nie jest zwolniony z obowiązku ich stosowania.

Takie ujęcie problemu nie kłóci się z immunitetem okrętu lub innego statku państwowego, który oznacza wyłączenie jednostki pływającej spod kompetencji organów administracyjnych, sądowych i egzekucyjnych obcego państwa,

² Zob. D.R. Bugajski, A. Makowski, *Okręt – pojęcie i status w prawie międzynarodowym i polskim*, Przegląd Morski, 2001, nr 12.

³ Dz.U. z 1987 r., Nr 17, poz. 101. Tekst (z załącznikami I-V) [w:] *Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (MARPOL 73/78)*, PRS, Gdańsk 1997.

⁴ Spośród tych załączników weszły w życie I, II, III i V. Polska nie ratyfikowała jedynie załącznika VI z 1997 r., regulującego zapobieganie zanieczyszczaniu powietrza przez statki.

⁵ P. Lewandowski, *Prawna ochrona wód morskich i śródlądowych przed zanieczyszczeniami*, Gdańsk 1996, s. 22.

⁶ *Ibidem*.

co wynika z immunitetu państwa opierającego się na zasadzie suwerennej równości państw. Jednym z pierwszych źródeł prawa traktatowego odnoszącego się do tego zagadnienia jest międzynarodowa konwencja brukselska z 1926 r. o ujednoczeniu niektórych zasad dotyczących immunitetów statków państwowych, zmieniona protokołem z 1934 r.⁷, która przyznaje państwu pełny immunitet w odniesieniu do okrętów i innych statków państwowych pod warunkiem, że są używane wyłącznie do celów niehandlowych⁸.

Konwencja o prawie morza również wyposaża okręty w immunitet pełny, niezależnie od statusu obszaru morskiego (art. 95). Wobec tych jednostek w obrębie morza pełnego w żadnym wypadku nie może być wykonywane prawo wizyty i rewizji, prawo pościgu oraz nie mogą one podlegać zajęciu. Ponadto w tym obszarze (na morzu pełnym) funkcjonują one nie tylko jako organy zewnętrzne państwa bandery, ale również mają uprawnienia władcze w stosunku do wszystkich statków, niezależnie od ich bandery, w związku ze zwalczaniem piractwa, niewolnictwa, nielegalnego nadawania audycji radiowych, czy też braku przynależności państwowej statku (art. 110 konwencji), a więc działają jako organy społeczności międzynarodowej⁹.

Zakres immunitetu okrętu jest jednak, z oczywistych względów, ograniczony w pewnym stopniu w czasie żeglugi w obrębie terytorium obcego państwa (morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wód archipelagowych, z których ostatnie zostaną pominięte w dalszych rozważaniach). Ograniczenia te są związane z prawem nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne, które musi być wykonywane według ściśle określonych przez prawo morza warunków (art. 17-26 konwencji). Jednoznaczne potwierdzenie tego rozwiązania znalazło wyraz w art. 32 konwencji (w związku z artykułami 30 i 31).

Natomiast w czasie żeglugi w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej i morza pełnego poza jurysdykcją państwową, nawet pełen immunitet okrętu nie może zwalniać z poszanowania jurysdykcji państwa nadbrzeżnego w obrębie wymienionej strefy lub uprawniać do naruszenia normy prawa międzynarodowego, bezwzględnie obowiązującej w obrębie morza pełnego.

Oczywiste jest, że okręt nie podlegając obcej władzy w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych, musi przestrzegać międzynarodowego prawa drogi morskiej, zasad bezpieczeństwa na morzu, w tym miejscowych przepisów

⁷ Polska ratyfikowała konwencję brukselską w 1936 r., po czym wypowiedziała ją w 1952 r. i ponownie ratyfikowała w 1976 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 7, poz. 27; por. M.H. Koziński, *Morskie prawo publiczne*, Gdynia 2002, s. 88.

⁸ Jednakże zainteresowani mają prawo prowadzenia postępowania w stosunku do jednostek objętych immunitetem przed sądami państwa będącego właścicielem lub eksploatującego jednostkę, przy czym immunitet jest wyłączony w sprawach: zderzeń, innych wypadków nawigacyjnych, ratownictwa, napraw, dostaw i innych umów; zob. bliżej M.H. Koziński, *Immunitet obcego państwa a morski obrót gospodarczy*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni, 2000, nr 10, s. 209 i nast.

⁹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1992, s. 163.

żeglugowych państwa nadbrzeżnego, również dotyczących ochrony środowiska morskiego, czy ratowania życia na morzu.

Z punktu widzenia państwa nadbrzeżnego, w rozważaniach nad zanieczyszczeniem środowiska morskiego¹⁰ należy również pamiętać o całej gamie możliwych sytuacji, w zależności od tego, czy zanieczyszczenie nastąpi w obrębie morza pełnego, własnej wyłącznej strefy ekonomicznej lub morza terytorialnego, albo na wodach państwa sąsiedniego i dalej, czy jednostką zanieczyszczającą jest okręt własny, czy państwa sąsiedniego lub trzeciego oraz czy szkoda w środowisku wykracza poza obszar o jednolitym statusie prawnym, czy też nie.

Trzeba tu także zwrócić uwagę na relację pomiędzy pojęciem szkody i zanieczyszczenia. O ile każde zanieczyszczenie prowadzi do szkody w środowisku, rozumianej jako uszkodzenie środowiska lub niekorzystna zmiana w środowisku (obniżenie jakości użytkowanej wody morskiej oraz zmniejszenie walorów estetycznych morza), to nie każde zanieczyszczenie prowadzi do szkody w rozumieniu cywilnoprawnym, jako uszczerbek na osobie lub mieniu, poniesiony przez osoby fizyczne lub prawne, albo poniesiony w mieniu przez państwa. Jak oszacował Z. Brodecki, tylko kilka lub kilkanaście procent wszelkich szkód w środowisku morskim jest uznanych przez prawo za szkodę¹¹. Ocena ta, pomimo znacznego rozwoju zagadnień odszkodowawczych w prawie ochrony środowiska, wydaje się wciąż aktualna. Rozmiar zanieczyszczenia w znaczeniu ilości wprowadzonej do środowiska substancji lub energii ma tu drugorzędne znaczenie, gdyż należy przypomnieć, że np. rozlanie zawartości pięciokilogramowego opakowania owadobójczych związków fosforowych powoduje zniszczenie wszelkich przejawów życia w jednej mili sześcienniej wód morskich¹².

¹⁰ Konwencja o prawie morza z 1982 r. rozróżnia zanieczyszczenie morza z winy umyślnej (zanieczyszczenie zamierzone) oraz z winy nieumyślnej lub niezależnie od winy (zanieczyszczenie niezamierzone). W art. 1 pkt. 4 niezamierzone zanieczyszczenie środowiska morskiego zostało określone jako (...) *wprowadzenie przez człowieka bezpośrednio lub pośrednio do środowiska morskiego, włączając ujścia rzek, substancji lub energii powodującej takie szkodliwe skutki, jak niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego, szkodliwość dla żywych zasobów i życia morskiego, przeszkodę w prawidłowym użytkowaniu morza, włącznie z rybołówstwem, obniżenie jakości użytkowanej wody morskiej oraz zmniejszenie walorów estetycznych morza*. Natomiast zatapianie (zrzut – zanieczyszczenie zamierzone) określono w art. 1 pkt. 5, jako każde celowe usunięcie do morza odpadów lub innych materiałów z wszelkich urządzeń eksploatowanych przez człowieka na morzu oraz zatopienie tych urządzeń w całości, tj. statków, samolotów, platform itp. Na tej podstawie wyróżnić można trzy elementy prawne zanieczyszczenia: działalność człowieka, szkodliwość skutków wprowadzenia do morza substancji lub energii oraz istnienie interesu chronionego prawem. Zob. J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 120–121; J. Ciechanowicz, *Z ewolucji pojęcia zanieczyszczenia morza na przykładzie Bałtyku*, Prawo Morskie, Gdańsk 1998, t. X, s. 55–62.

¹¹ Z. Brodecki, *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, Gdańsk 1983, s. 33.

¹² A. Wiewióra, *Ochrona środowiska morskiego*, Szczecin 1997, s. 15.

Zagadnienie odpowiedzialności państwa zajmuje centralne miejsce w prawie międzynarodowym i ma za sobą długotrwały rozwój historyczny. Dopiero jednak w drugiej połowie XX wieku zasada odpowiedzialności międzynarodowej stała się niekwestionowana, mimo że ciągle jeszcze treść i zakres odpowiedzialności podlega ewolucji¹³.

Współcześnie można mówić o odpowiedzialności międzynarodowej, której głównymi elementami są: biernie i czynne podmioty odpowiedzialności oraz źródło odpowiedzialności.

Czynnymi podmiotami, a więc tymi, które ponoszą odpowiedzialność na skutek działania własnych organów lub ich zaniechania, są przede wszystkim państwa. Biernymi podmiotami, a więc tymi, którym przysługują określone roszczenia w razie naruszenia ich praw, są również państwa. Z punktu widzenia omawianej tematyki występuje tu jednak pewna ważna różnica dotycząca sytuacji, w której biernym podmiotem odpowiedzialności może być społeczność międzynarodowa¹⁴.

Istotnym elementem jest źródło odpowiedzialności, które stanowi naruszenie, w rezultacie działania albo zaniechania chronionego przez prawo międzynarodowe, interesu innego podmiotu, czy też wielu podmiotów, a nawet, w wypadku zbrodni prawa międzynarodowego, całej społeczności międzynarodowej. Można tutaj wymienić dwa przypadki, z których pierwszy to bezprawność, czyli naruszenie norm prawa międzynarodowego traktatowego lub zwyczajowego, a drugi to odpowiedzialność z tytułu ryzyka, czyli odpowiedzialność za samo wyrządzenie szkody, choć mogą tu być jednocześnie naruszone normy prawne. Szkada jest w tym wypadku rozumiana bardzo szeroko, jako każde naruszenie interesów państwa. Zaniechanie jako źródło odpowiedzialności będzie miało raczej wyjątkowe znaczenie. Przykładem może być nie podjęcie działań, do których okręt był prawnie zobowiązany, zmierzających do przeciwdziałania zagrożeniu zanieczyszczenia środowiska.

Przez działanie państwa rozumie się przede wszystkim akty bezpośrednio podjęte przez władzę wykonawczą i jej organy, na przykład przez jednostki sił zbrojnych oraz inne osoby na podstawie upoważnienia. Takie działanie jest kwestią bezsporną, w odróżnieniu od określenia zakresu tej odpowiedzialności, którego oznaczenie stwarza już pewne trudności.

Przeważa pogląd, że państwo ponosi odpowiedzialność za czynności swoich funkcjonariuszy przekraczających kompetencje, jeżeli działali oni w charakterze organu tego państwa. Odpowiedzialność jest jednak wyłączona, jeśli przekroczenie kompetencji było oczywiste. Pogląd ten znajduje zastosowanie również wobec przedstawicieli dyplomatycznych i członków sił zbrojnych

¹³Zob. R. Sonnenfeld, *Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1980, s. 9–14.

¹⁴*Ibidem*, s. 19–20.

w warunkach pokoju. Natomiast podczas wojny strona jest odpowiedzialna za każdy czyn osób należących do jej sił zbrojnych¹⁵.

Zaistnienie odpowiedzialności międzynarodowej jest uzależnione od przesłanki bezprawności, czyli naruszenia prawem chronionego interesu innego podmiotu prawa międzynarodowego, możliwości przypisania takiego czynu państwu, powstania szkody oraz, w pewnym zakresie, winy organu państwa.

O ile dwie pierwsze przesłanki są mocno utrwalone w literaturze i orzecznictwie, jako niezbędne minimum, to rola trzeciej, tj. szkody, budzi pewne wątpliwości i spory, szczególnie w sytuacji jednoczesnego braku bezprawności przy jej powstaniu. Czwarta natomiast w warunkach technologicznie i gospodarczo rozwiniętego współczesnego świata, w związku z trudnościami praktycznymi dowodzenia i oceny winy¹⁶, w wypadku działań państwa i jego organu, ma ograniczone znaczenie¹⁷.

W konkluzji należy zauważyć, że naruszenie norm ochrony środowiska morskiego przez okręt może prowadzić do odpowiedzialności międzynarodowej państwa bandery, a wyrządzenie szkody w środowisku przez taką jednostkę rodzi z zasady taką odpowiedzialność. Decydujące znaczenie będzie miał tu status obszaru morskiego, na którym doszło do takiego zdarzenia.

2. ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W ZWIĄZKU Z ZANIECZYSZCZENIEM W GRANICACH MORSKICH WÓD WEWNĘTRZNYCH I MORZA TERYTORIALNEGO

Zgodnie z Konwencją o prawie morza z 1982 r., morskie wody wewnętrzne mogą obejmować wody portów do linii łączącej najdalej wysunięte urządzenia portowe (art. 11), wody między linią brzegu a linią najniższego stanu morza w czasie odpływu (art. 5), zatoki morskie, których brzegi należą tylko do jednego państwa, a szerokość wejścia nie przekracza 24 mil morskich

¹⁵R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 145.

¹⁶Przy ustalaniu odpowiedzialności jednostki, np. za zbrodnie międzynarodowe wymierzone w środowisko naturalne człowieka, można mówić o winie, a ustalenie jej stopnia decyduje o sankcji karnej. Natomiast odpowiedzialność państwa jest ze swej istoty odpowiedzialnością obiektywną. Uzasadnione jest, żeby odpowiedzialność ponosiło państwo, któremu można przypisać naruszenie normy, bez potrzeby drobiazgowego ustalania, czy jakiś organ ponosi winę za to naruszenie, czy nie. Odwołanie się do orzecznictwa międzynarodowego pozwala stwierdzić, że wskazuje ono na skutek jako podstawę odpowiedzialności państwa. Samo ustalenie naruszenia normy prawa międzynarodowego, bez dalszego ustalania czy było ono zawinione, czy też nie, wystarczało do przypisania państwu odpowiedzialności międzynarodowej, na co wskazał Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej. R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 144.

¹⁷Zob. R. Sonnenfeld, *op. cit.*, s. 25–35.

(art. 10 ust. 1-5) oraz zatoki historyczne (art. 10 ust. 6)¹⁸. W tak zakreślonym obszarze jurysdykcja państwa nadbrzeżnego jest pełna i innym państwom nie przysługują tu żadne prawa. Obcy okręt może w obrębie morskich wód wewnętrznych uprawiać żeglugę jedynie na podstawie zgody państwa nadbrzeżnego wydanej według prawa krajowego. W praktyce ogromna większość tego typu sytuacji ma miejsce w związku z różnego rodzaju wizytami kurtuazyjnymi lub ze współpracą w ramach ćwiczeń morskich.

Podobnie wygląda kwestia obecności okrętów w obrębie morza terytorialnego, rozciągającego się maksymalnie do 12 mil morskich na zewnątrz od prostych linii podstawowych, zamykających morskie wody wewnętrzne oraz normalnych linii podstawowych, oznaczających linie najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża. Oba obszary morskie są częścią terytorium państwa, a więc jurysdykcja państwa nadbrzeżnego jest pełna. Jednak zachodzi tu istotna różnica, którą jest przysługujące statkom innej bandery państwowej prawo nieszkodliwego przepływu (art. 17-19).

Zgodnie z konwencją przepływ oznacza żeglugę przez morze terytorialne, w celu przejścia przez to morze, bez wchodzenia na wody wewnętrzne lub przybijania do urządzeń redowych, czy portowych poza wodami wewnętrznymi, albo wejścia na wody wewnętrzne lub wyjścia z nich, albo przybicia do takich urządzeń redowych lub portowych. Taki przepływ powinien być nieprzerwany i szybki, jednak obejmuje zatrzymanie i zakotwiczenie, pod warunkiem, że jest to związane ze zwyczajną żeglugą, bądź jest konieczne z powodu siły wyższej lub niebezpieczeństwa, albo w celu udzielenia pomocy ludziom, statkom morskim lub powietrznym znajdującym się w niebezpieczeństwie lub krytycznym położeniu. Najważniejsze jest, aby nieszkodliwy przepływ nie zagrażał pokojowi, porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu państwa nadbrzeżnego. Konwencja wśród przykładowego katalogu działań, które wyłączają nieszkodliwość, wymienia umyślne i poważne zanieczyszczanie środowiska (art. 19 ust. 2 pkt h).

Pewne trudności stwarza jednak rozbieżna wykładnia art. 17 konwencji, zgodnie z którą prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne przysługuje obcym okrętom bez jakiegokolwiek notyfikacji, albo też przepływ okrętów wymaga każdorazowej zgody państwa nadbrzeżnego¹⁹. Za pierwszą koncepcją opowiadają się głównie państwa zaliczane do wielkich mocarstw morskich (USA, Wielka Brytania, Francja, Chiny, Rosja), które uważają, że różnicowanie prawa nieszkodliwego przepływu ze względu na rodzaj statku może stanowić niebezpieczeństwo dla wolności żeglugi międzynarodowej,

¹⁸ Odpowiednikiem tych postanowień w prawie polskim jest art. 4 ustawy z 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 32, poz. 131, z późniejszymi zmianami).

¹⁹ Zob. A. Mako wski, *Działalność wojskowa na morzu terytorialnym w świetle konwencji o prawie morza z 1982 r.*, Prawo Morskie, Gdańsk 1999, t. XI, s. 55–62.

bowiem narusza, historycznie ukształtowany zwyczaj międzynarodowy oraz ułatwia rozszerzanie ograniczeń na nowe rodzaje statków²⁰.

Stanowisko akceptujące istnienie ograniczeń w żegludze obcych okrętów w obrębie morza terytorialnego, reprezentowane jest m.in. przez większość krajów bałtyckich²¹. Działania zmierzające do ograniczenia wolności żeglugi są już wyraźnie widoczne w stosunku do jednostek z napędem jądrowym lub przewożących niebezpieczne substancje.

Powyższy spór nie stanowi jednak o istocie odpowiedzialności wynikającej z zanieczyszczenia morza przez okręt uprawiający w czasie tego zdarzenia żeglugę w obrębie morza terytorialnego, ponieważ, zgodnie z nienastręczającym trudności interpretacyjnych art. 31 konwencji, państwo bandery ponosi odpowiedzialność międzynarodową za wszelką stratę lub szkodę wyrządzoną państwu nadbrzeżnemu wskutek nieprzestrzegania przez okręt, lub inny statek rządowy używany do celów niehandlowych, ustaw i przepisów państwa nadbrzeżnego, dotyczących przepływu przez morze terytorialne, postanowień konwencji lub innych zasad prawa międzynarodowego. Jak widać, jedną z przesłanek odpowiedzialności międzynarodowej jest szeroko rozumiana szkoda wyrządzona państwu nadbrzeżnemu. Wydaje się, że taką szkodę wywołuje zanieczyszczenie środowiska morskiego, a z pewnością każde poważne zanieczyszczenie.

Art. 19 ust. 2 pkt h Konwencji o prawie morza, wśród wymogów wyłączających nieszkodliwość przepływu wymienia jakiegokolwiek zanieczyszczenie, które jest poważne i zostało wyrządzone umyślnie²². Przesłanka umyślności ma znaczenie dla skutku w postaci odpowiedzialności międzynarodowej państwa bandery (tab. 1). Wydaje się tu zasadne przyjęcie tożsamości terminu „szkoda lub strata w środowisku” z art. 31 oraz terminu „poważne zanieczyszczenie” z art. 19. W związku z tym, zgodnie z art. 25 konwencji, państwo nadbrzeżne będzie uprawnione w stosunku do okrętu do podjęcia na swym morzu terytorialnym kroków koniecznych do zapobieżenia przepływowi, który nie jest nieszkodliwy.

Co należy rozumieć pod pojęciem „kroki konieczne dla zapobiegania przepływowi” (*the necessary steps in its territorial sea to prevent passage*) jest kwestią otwartą. Nie ma jednak wątpliwości, że granicą działań podjętych przez państwo nadbrzeżne jest naruszenie suwerenności państwa bandery, za czym może kryć się akt agresji. Z drugiej strony jednak zanieczyszczenie umyślne, poważne i przede wszystkim o znacznych, szkodliwych dla środowiska

²⁰Zob. A. Makowski, *Sily morskie współczesnego państwa*, Gdynia 2000, s. 143–147.

²¹Przykład stanowią wymogi prawa polskiego ujęte w rozporządzeniu MON z 1992 r. w sprawie przepływu okrętów wojennych obcych państw przez polskie morze terytorialne oraz warunków wejścia tych okrętów na polskie morskie wody wewnętrzne (Dz.U. Nr 54, poz. 264), czy też przepisy duńskiego rozporządzenia z 1999 r., regulującego wstęp obcych okrętów i wojskowych statków powietrznych na duńskie wody terytorialne w okresie pokoju.

²²P. Lewandowski, *op. cit.*, s. 111.

morskiego skutkach, przybierających postać katastrofy ekologicznej, można traktować z pewnością jako akt agresji w stosunku do państwa nadbrzeżnego. Trudno będzie oczekiwać od państwa nadbrzeżnego niepodjęcia interwencji w stosunku do takiego zagrożenia, przy użyciu wszelkich dostępnych środków, w ramach zakreślonych przez prawo międzynarodowe.

Odpowiednim przykładem na tego rodzaju zbrodnię jest wylanie do Zatoki Perskiej tysięcy ton ropy naftowej podczas konfliktu w 1991 r., co można zakwalifikować jako zbrodnię prawa międzynarodowego oraz akt agresji wymierzony nie tylko w stronę przeciwną konfliktu, ale także w kraje neutralne, jak np. Iran. Bez wątpienia działania te stanowiły naruszenie normy *ius cogens* art. 192 oraz art. 194 Konwencji o prawie morza²³. Ten ostatni przepis nakłada m.in. na państwa obowiązek zapewnienia, przy użyciu wszelkich koniecznych środków, aby działalność będąca pod ich jurysdykcją lub kontrolą była prowadzona w sposób, który nie wyrządza szkody innym państwom lub ich środowisku wskutek zanieczyszczania i aby jakiegokolwiek zanieczyszczenie pochodzące z wypadków lub działalności będącej pod ich jurysdykcją lub kontrolą nie sięgało poza obszary wykonywania ich suwerennych praw zgodnie z konwencją.

Tabela 1. Uprawnienia państwa nadbrzeżnego w związku z naruszeniem przez okręt przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego i zanieczyszczeniem w obszarze morza terytorialnego (według konwencji o prawie morza z 1982 r.)

Zdarzenia prawne z udziałem okrętu		Uprawnienia państwa nadbrzeżnego
I.	Naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego i niezastosowanie się do wezwania do ich przestrzegania (art. 30).	Uprawnienie do żądania opuszczenia morza terytorialnego (art. 30).
II.	1. Naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego oraz 2. Wszelka szkoda lub strata w środowisku morskim (art. 31).	1. Uprawnienie do żądania opuszczenia morza terytorialnego. 2. Roszczenia z tytułu odpowiedzialności międzynarodowej (art. 31).
III.	Umyślne i poważne zanieczyszczenie (art. 19 ust. 2 pkt h).	1. Uprawnienie do żądania opuszczenia morza terytorialnego. 2. Roszczenia z tytułu odpowiedzialności międzynarodowej (art. 31). 3. Uprawnienie do podjęcia kroków koniecznych dla zapobieżenia przepływowi, który nie jest nieszkodliwy (art. 25).

²³ G. Plant, *Legal Aspects of Marine Pollution during the Gulf War*, International Journal of Estuarine and Coastal Law, 1992, Vol. 7, No. 3, s. 219.

Uwzględniając powyższe aspekty konfliktu, Rada Bezpieczeństwa ONZ potępiła działania prowadzące do zniszczenia środowiska naturalnego w rezolucjach nr 674 z 1990 r. i nr 678 z 1991 r., które czyniły Irak odpowiedzialnym za wszelkie bezpośrednie straty oraz szkody, włącznie ze szkodami dla środowiska naturalnego i zniszczeniem zasobów naturalnych (*for any direct loss, damage, including environmental damage and depletion of natural resources*)²⁴. Z kolei rezolucja nr 692 z 1991 r. ustanowiła skuteczne metody kompensacji, między innymi szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu, przy wykorzystaniu dochodów z irackiej ropy²⁵.

Należy jednak zwrócić uwagę, że podczas konfliktu w Zatoce Perskiej sprawcą szkód w środowisku morskim były głównie wojska lądowe, a nie okręty uprawiające żeglugę w obrębie morza terytorialnego, a ponadto między stronami toczył się konflikt zbrojny, chociaż w relacjach między stronami a krajami neutralnymi był to czas pokoju. Uwagi te mają oczywiście znaczenie jedynie z punktu widzenia poruszanego tematu, a nie z punktu widzenia odpowiedzialności międzynarodowej państwa. W odniesieniu do działań zbrojnych na morzu, w rezultacie których doszło do szkody w środowisku, podstawowych regulacji należy szukać nie tyle w międzynarodowym prawie morza, co w prawie konfliktów zbrojnych²⁶.

Trzeba podkreślić, że już samo naruszenie przepisów państwa nadbrzeżnego dotyczących przepływu przez morze terytorialne, w tym ochrony środowiska morskiego, uprawnia państwo nadbrzeżne do żądania niezwłocznego opuszczenia morza terytorialnego (art. 30). Żądanie takie musi być jednak poprzedzone wezwaniem o przestrzeganie tych przepisów i dopiero jego bezskuteczność upoważnia do żądania opuszczenia przez okręt morza terytorialnego.

Tak więc, zgodnie z art. 31, państwo będzie ponosiło odpowiedzialność międzynarodową, która tu będzie miała charakter odpowiedzialności obiektywnej, tj. niezależnej od istnienia winy, w wypadku spełnienia trzech przesłanek: powstania jakiegokolwiek straty lub szkody po stronie państwa nadbrzeżnego, naruszenia przez okręt prawa państwa nadbrzeżnego dotyczącego przepływu przez morze terytorialne lub postanowień konwencji, albo też innych

²⁴ W.L. Schachte, *The Value of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea: Preserving Our Freedoms and Protecting the Environment*, Ocean Development and International Law, January – March 1992, Vol. 23, No. 1, s. 65.

²⁵ *Ibidem*, s. 66.

²⁶ Należy tu wymienić przede wszystkim: podpisaną w Genewie w 1977 r. Konwencję o zakazie stosowania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub innych wrogich celach (weszła w życie w 1978 r., przez Polskę ratyfikowana w 1978 r.); podpisany w Bernie w 1977 r. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12.08.1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (protokół I) – art. 35 ust. 3 i art. 55 (ratyfikowany przez Polskę 19.09.1991 r.); Protokół III konwencji z 10.10.1980 r. o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki (ratyfikowany przez Polskę w 1983 r.). Zob. także: D.R. Bugajski, *Broń ekologiczna we współczesnej wojnie na morzu* [w:] Studia i Materiały, Warszawa 2001.

norm prawa międzynarodowego oraz istnienia związku przyczynowego między naruszeniem a stratą lub szkodą.

Zgodnie z ustawą z 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁷, wszelkie obce jednostki pływające są obowiązane do przestrzegania prawa krajowego oraz przepisów międzynarodowych, również dotyczących ochrony środowiska morskiego (art. 11). Przepływ nieszkodliwy przestaje nim być m.in., gdy zagraża bezpieczeństwu Rzeczypospolitej Polskiej. Zagrożenie bezpieczeństwa może mieć miejsce również w rezultacie umyślnego i poważnego zanieczyszczenia morza²⁸ (art. 9 ust. 8). W tej sytuacji polskiej jurysdykcji karnej podlegają osoby odpowiedzialne za naruszenie przepisów ochrony środowiska morskiego na obszarze wód wewnętrznych, morza terytorialnego, jak również wyłącznej strefy ekonomicznej. Ustawa rozciąga więc na całość polskich obszarów morskich normy prawa wewnętrznego dotyczącego ochrony środowiska (art. 17, ust. 2 pkt c oraz art. 19). Powyższe przepisy ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej mają swoje źródło w Konwencji o prawie morza z 1982 r. i stanowią transformację jej norm na grunt naszego prawa.

3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W ZWIĄZKU Z ZANIECZYSZCZENIEM W GRANICACH WYŁĄCZNEJ STREFY EKONOMICZNEJ I MORZA PEŁNEGO, POZA GRANICAMI JURYSDYKCJI PAŃSTWOWEJ

Specyfika wyłącznej strefy ekonomicznej polega na tym, że pod względem wolności żeglugi lub szerzej – wolności komunikacyjnych, stanowi część morza pełnego, ale jednocześnie państwo nadbrzeżne dysponuje w tym obszarze wieloma bardzo istotnymi i daleko idącymi uprawnieniami, również dotyczącymi ochrony i zachowania środowiska (art. 56 ust. 1 b) pkt iii) Konwencji o prawie morza). Z podanych wyżej względów państwo bandery okrętu, który wyrządził jakąkolwiek stratę lub szkodę w środowisku morskim w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej obcego państwa, albo tylko naruszył jego przepisy ochrony środowiska, może ponieść odpowiedzialność międzynarodową.

Pewne trudności pojawiają się w określeniu biernego podmiotu i źródła odpowiedzialności w wypadku szkody wyrządzonej w środowisku przez okręt w obrębie morza pełnego, poza obszarami podlegającymi jakiegokolwiek jurysdykcji państwowej.

²⁷ Dz.U. Nr 32, poz. 131, z późniejszymi zmianami.

²⁸ Zob. Z. K n y p 1, *Miejsce konwencji o prawie morza w wewnętrznym porządku prawnym*, Prawo Morskie, Gdańsk 1998, t. X, s. 149.

Charakter *ius cogens* normy określającej obowiązek ochrony i zachowania środowiska morskiego zrywa tradycyjne powiązanie odpowiedzialności państwa – naruszcziela z podmiotem poszkodowanym. Naruszenie tego rodzaju norm godzi w całą społeczność międzynarodową. Zatem szkoda wyrządzona w środowisku morskim narusza prawa tej społeczności. Daje to pewne możliwości identyfikacji poszkodowanego podmiotu, zwłaszcza gdy szkoda powstała wyłącznie w obrębie morza pełnego, poza granicami jurysdykcji państwowej. Takie rozwiązanie problemu stanowi jednak dopiero podstawę szczegółowych unormowań w prawie międzynarodowym i wyznacza kierunek dalszego rozwoju odpowiedzialności państwa za szkodę w środowisku morskim. Obecnie brak takich regulacji i mechanizmów powoduje, że trudno byłoby określić odpowiedzialność państwa bandery za szkody w środowisku, spowodowane przez okręt wyłącznie w obrębie morza pełnego, poza granicami jurysdykcji państwowej.

Inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby w rezultacie zanieczyszczenia w obrębie morza pełnego doszło do szkody w środowisku morskim również w obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej lub wód terytorialnych państwa nadbrzeżnego, a więc, gdy można jednoznacznie wskazać poszkodowany podmiot prawa międzynarodowego. W tym wypadku odpowiedzialność międzynarodowa zaistniałaby zgodnie z przedstawionymi zasadami.

Istotą prawa ochrony środowiska jest przede wszystkim zapobieganie degradacji środowiska, a więc sama odpowiedzialność jako skutek określonego zdarzenia prawnego może okazać się niewystarczająca dla realizacji tego celu – przy uwzględnieniu swoistej prewencji ogólnej. Dlatego państwo nadbrzeżne zostało wyposażone w prawo do interwencji w stosunku do zagrażającej jednostki, które pozwala przeciwdziałać potencjalnym zanieczyszczeniom o znacznych rozmiarach szkodliwymi substancjami.

Takie możliwości stwarza podpisana w 1969 roku międzynarodowa konwencja dotycząca interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia olejami²⁹ oraz podpisany w 1973 roku protokół dotyczący interwencji na morzu pełnym w przypadku zanieczyszczenia morza substancjami innymi niż oleje³⁰. W tych aktach prawa międzynarodowego doprowadzono do kompromisu pomiędzy zasadą wolności żeglugi a prawem państwa nadbrzeżnego do wyeliminowania zagrożenia zanieczyszczenia morza terytorialnego oraz wybrzeży. Do stworzenia podstaw prawnych do interwencji, społeczność międzynarodowa została zainspirowana katastrofą zbiornikowca bandery liberyjskiej „Torrey Canyon”, który w 1967 r. wszedł u wybrzeży Kornwalii

²⁹ A. Kowalski, *Umowy międzynarodowe o ochronie morza przed zanieczyszczeniem*, Gdańsk 1977, s. 70-76.

³⁰ *Ibidem*, s. 265-269.

na podwodne skały, powodując wielkie zagrożenie dla akwenów przybrzeżnych i wybrzeża tej części Wielkiej Brytanii³¹.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, prawo do zastosowania określonych środków przysługuje państwu nadbrzeżnemu, po spełnieniu przesłanek obejmujących niebezpieczeństwo związane z istniejącym lub wysoce prawdopodobnym, w momencie interwencji, zanieczyszczeniem wskutek wypadku morskiego, które może wywołać znaczne, szkodliwe skutki środowiskowe i ekonomiczne na wybrzeżu strony podejmującej interwencję³².

Przyjęte w konwencji rozwiązania dopuszczają możliwość podjęcia przez państwo nadbrzeżne wobec obcych statków znajdujących się poza obszarem morza terytorialnego daleko idących środków, nie wyłączając zniszczenia statku i ładunku (polskie prawo w całości inkorporowało tę normę na swój grunt³³). Konwencja nakłada jednak na stronę, która skorzysta z prawa do interwencji, szereg obostrzeń, aby zapobiec nadużywaniu lub stosowaniu niewspółmiernych do zagrożenia środków, m.in. obowiązek uprzednich konsultacji z wszystkimi zainteresowanymi osobami fizycznymi lub prawnymi i niezależnymi ekspertami, przestrzegania zasady proporcjonalności stosowanych środków do charakteru zagrożenia oraz zapłaty odszkodowania w sytuacji zastosowania środków niezgodnych z jej normami. W rezultacie wprowadzenia tak wielu ograniczeń, konwencja i protokół znajdują w tym aspekcie niewielkie zastosowanie w praktyce.

Należy podkreślić, że obie wymienione wyżej umowy międzynarodowe wykluczają możliwość zastosowania jakichkolwiek przewidzianych w nich środków w stosunku do okrętów i innych jednostek państwowych w służbie niehandlowej³⁴.

Biorąc pod uwagę funkcję obu aktów oraz uprawnienia wynikające ze zwierzchnictwa okrętowego, państwo może podjąć działania w obrębie obcej wyłącznej strefy ekonomicznej, zmierzające do eliminacji zagrożenia środowiska swoich obszarów morskich ze strony jednostek własnej bandery. W tym obszarze dopuszczalna jest również interwencja wobec statków bandery państwa trzeciego nie wyposażonych w immunitet, jeżeli stanowią takie zagrożenie. Za tym rozwiązaniem przemawia również fakt, że interwencja jest dozwolona w obrębie morza pełnego, a więc, jak to niewątpliwie ówczesnie rozumiano, poza granicami morza terytorialnego. Dopuszczalność podejmowania takich działań na morzu pełnym, wraz z wyłączną strefą ekonomiczną, w stosunku do jednostki zanieczyszczającej lub stanowiącej zagrożenie powstania zanieczyszczenia, została także potwierdzona *expressis verbis*

³¹ Szerzej w pracy: A. Bądkowski, *Rozlewy olejowe na morzu*, Gdańsk 1985, s. 193–197.

³² Art. I ust. 1 INTERVENTION 1969 oraz art. I ust. 1 INTERVENTION PROT 1973.

³³ Ustawa z dnia 16.03.1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki – art. 25 (Dz.U. Nr 47, poz. 234, z późniejszymi zmianami).

³⁴ Art. I ust. 2 INTERVENTION 1969 oraz art. II ust. 1 INTERVENTION PROT 1973.

w art. 221 ust. 1 Konwencji o prawie morza z 1982 r. Dyspozycja przepisu wymienionego artykułu oraz przesłanki uzasadniające podjęcie środków koniecznych dla zapobieżenia powstaniu szkody przez państwo nadbrzeżne, są zasadniczo zbieżne z treścią art. I ust. 1 INTERVENTION 1969. Za pogwałcenie suwerenności, a nawet za akt agresji można natomiast uważać jakąkolwiek interwencję podjętą w obrębie obcego morza terytorialnego³⁵.

Podsumowując rozważania dotyczące zasygnalizowanych w artykule kwestii, należy zauważyć, że okręt, będący jednostką pływającą w rozumieniu art. 29 Konwencji o prawie morza z 1982 r., wyposażony jest przez prawo międzynarodowe w pełny immunitet, co jednak nie oznacza zwolnienia z odpowiedzialności państwa bandery za skutki działań okrętu, obejmujące również zanieczyszczenie środowiska morskiego lub naruszenie norm ochrony środowiska.

INTERNATIONAL RESPONSIBILITY
FOR ENVIRONMENTAL POLLUTION CAUSED BY
WARSHIPS DEPENDING ON SEA AREAS
(Summary)

Warships, as defined in Article 29 of the Convention on the Law of the Sea of 1982, are granted full immunity by international law. However, this does not imply that the warship's flag State is free of responsibility for its actions, including environmental pollution, or its violation of environmental protection standards.

The issue of the State's responsibility occupies a central position in international law and is supported by long-term historical development. It was until the second half of the twentieth century that the principle of international responsibility became unquestionable.

³⁵W toku prac nad konwencją wysunięto propozycję rozszerzenia uprawnień do stosowania środków konwencyjnych również w obszarze morza terytorialnego stron (m.in. Wielka Brytania). Rozwiązanie to spotkało się jednak z powszechną krytyką jako nadmierne ograniczenie suwerenności państwa nadbrzeżnego.