



zeszyt

23

PRAWO 6







ZESZYTY NAUKOWE

WYŻSZEJ SZKOŁY
ADMINISTRACJI I BIZNESU
IM. E. KWIATKOWSKIEGO W GDYNI

zeszyt

23

PRAWO 6

Pamięci śp. dr. hab. prof. WSAiB
Zbigniewa Godeckiego



GDYNIA 2016



Redakcja naukowa: dr Piotr Lewandowski

Kolegium Redakcyjne:

- prof. zw. dr hab. Jerzy Młynarczyk, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni (przewodniczący)
- dr Tomasz Białas, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
- dr Piotr Lewandowski, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
- dr Cezary Tatarczuk, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
- prof. dr Ryszardas Burda, Kazimieras Simonavičius University, Vilnius, Lithuania
- dr hab. Kazimierz Dendura, prof. WSAiB, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
- prof. dr hab. Valentinas Navickas, Kaunas University of Technology, Lithuania
- prof. dr hab. Aurelia Polańska, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
- prof. dr Nina Tamarskaya, Baltic State Academy of Fishery Fleet, Kaliningrad, Russia
- mgr Regina Szutenberg, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni
- mgr Sylwia Baranowska, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni

Redaktorzy tematyczni:

prof. dr hab. Wojciech Lamentowicz (prawo)
dr Marek Chrabkowski (bezpieczeństwo wewnętrzne)
dr Beata Kolarz (administracja)
dr Tomasz Białas (organizacja i zarządzanie)

Redaktor statystyczny: dr hab. prof. WSAiB Stanisław Kołaczyński

Redaktor językowy (język polski): mgr Sylwia Baranowska

Redaktor językowy (język angielski): mgr Małgorzata Olszewska

Korekta: mgr Marta Pączkowska

Projekt graficzny: Krzysztof Ignatowicz

Skład i łamanie: Anna Maciejewska i Maciej Ostoja-Lniski

ISSN: 1428-7889

Wersja drukowana czasopisma ma charakter referencyjny.

© Copyright by Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni

Nakład 90 egz.

Druk: Sowa – druk na życzenie
01-209 Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a
tel. 22 431 81 40, www.sowadruk.pl



SPIS TREŚCI

PIOTR LEWANDOWSKI	
Wstęp	9
1. ANDRZEJ GACA	
Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie	17
2. DOROTA PYĆ	
Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu integracji w polityce morskiej Unii Europejskiej	36
3. MARIA DRAGUN-GERTNER	
Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski	60
4. DARIUSZ NAWROT	
Początki polskiej administracji morskiej	78
5. ZBIGNIEW GODECKI	
Polityka prawa morskiego i polityka morska Unii Europejskiej	93
6. JOANNA UNTERSCHÜTZ	
Dokąd płynie <i>Rosella</i> ? Sprawa <i>Viking Line</i> : pomiędzy swobodą przedsiębiorczości a pracowniczymi prawami podstawowymi	102
7. DOMINIKA RYDLICHOWSKA	
Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach europejskim i krajowym	120
8. MARTA BIZEWSKA	
Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej w zakresie polityki morskiej	138
9. MARIA IRENA OSSOWSKA	
Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa	150



10. JOANNA RADZISZEWSKA	
Problematyka reklamy aptek i ich działalności	176
11. MAGDALENA ADAMOWICZ	
Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej	191

CONTENTS

PIOTR LEWANDOWSKI	
Introduction	13
1. ANDRZEJ GACA	
Old common sources of maritime law applied in Europe	17
2. DOROTA PYĆ	
The blue maritime economy of Poland. Some reflections on the importance of integration in the European Union maritime policy	36
3. MARIA DRAGUN-GERTNER	
The influence of European law at the Maritime Code	60
4. DARIUSZ NAWROT	
The beginnings of the polish maritime administration	78
5. ZBIGNIEW GODECKI	
Maritime law policy and maritime policy of the European Union	93
6. JOANNA UNTERSCHÜTZ	
Where is <i>Rosella</i> heading to? The <i>Viking</i> case: between freedom of establishment and employment fundamental rights	102
7. DOMINIKA RYDLICHOWSKA	
Rights of passengers when travelling by sea in Polish and European legislation	120
8. MARTA BIZEWSKA	
Financing of science working for the European Union maritime policy	138
9. MARIA IRENA OSSOWSKA	
The essence of payment services in the light of the polish law	150



10. JOANNA RADZISZEWSKA

The issue of advertisement of the pharmacies and their activities
in regulations of pharmaceutical act and broadcasting act

176

11. MAGDALENA ADAMOWICZ

Sea possibilities – a few comments about the Integrated
Maritime Policy European Union

191



WSTĘP

Oddajemy do rąk PT. Czytelników *Zeszyt Naukowy 23. Prawo 6* stanowiący kolejny dorobek Wydziału Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni: poświęcony pamięci zmarłego dr. hab. prof. WSAiB Zbigniewa Godeckiego.

Przedmiotem rozważań naukowych są tym razem zagadnienia interdyscyplinarne z zakresu administracji morskiej, publicznego prawa morskiego i morskiego prawa pracy. Okazją do przygotowania szeregu ważnych artykułów naukowych przez czołowych przedstawicieli doktryny była 10. rocznica obecności Polski morskiej w Unii Europejskiej. Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego przygotowała w ramach obchodów tej rocznicy konferencję naukową poświęconą wymienionym zagadnieniom, która odbyła się pod patronatem Ministra Infrastruktury i Rozwoju w siedzibie Uczelni w dniu 10 października 2014 r. z szerokim udziałem kompetentnej publiczności. Autorzy artykułów opublikowanych w niniejszym Zeszytzie Naukowym, m.in. prof. Dorota Pyć z Uniwersytetu Gdańskiego, prof. Maria Dragun-Gertner z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, prof. Andrzej Gaca z WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, prof. Dariusz Nawrot z WSAiB im. E. Kwiatkowskiego i śp. prof. Zbigniew Godecki z WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, dr Joanna Unterschütz i dr Dominika Rydlichowska z WSAiB im. E. Kwiatkowskiego, sformułowali interesujące tezy badawcze.

Prof. M. Dragun-Gertner wskazała na relacje prawa wewnętrznego i międzynarodowego. Realizacja założeń polityki morskiej UE wiąże się m.in. z wdrożeniem – ustanowionych na forum międzynarodowym – zasad przez wszystkie państwa UE, jak też z podwyższaniem standardów prawnych w żegludze. Wymaga to okresowej rewizji ustawodawstwa morskiego państw członkowskich. Efektem wynikających stąd zobowiązań jest dokonywana w ciągu 10 lat członkostwa w UE modyfikacja rozwiązań polskiego kodeksu morskiego w zakresie zarówno unormowań dotyczących odpowiedzialności cywilnej armatorów i przewoźników, jak i unormowań kolizyjnoprawnych.

Prof. A. Gaca zwrócił uwagę na konotacje historyczne. Początki prawa morskiego sięgają czasów antycznych, między innymi monarchii despotycznych, Grecji i Rzymu. Dla dalszego rozwoju prawa morskiego na naszym kontynencie szczególne znaczenie miały dawne wspólne źródła prawa, które



Piotr Lewandowski: Wstęp

powstały w różnych częściach Europy w okresie późnego średniowiecza. Należały do nich zwłaszcza *Rôles d'Oléron*, *Waterrecht* i *Libro del Consolat del Mar*. Autor przedstawił, oprócz krótkiego omówienia problematyki dziejów i zawartości tych pomników prawa, zarys historii prawa morskiego jako odrębnej dyscypliny naukowej oraz przypomnienie jej najwybitniejszych polskich przedstawicieli.

Prof. D. Pyć, pełniąc również funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, przedstawiła obecny stan debaty na temat zintegrowanej polityki morskiej w Unii Europejskiej i w Polsce. Autorka omówiła znaczenie zintegrowanego podejścia do błękitnej gospodarki morskiej. W drugiej części artykułu przedstawiła proces kształtowania się polskiej zintegrowanej polityki morskiej, przyjętej w dniu 17 marca 2015 r. przez Radę Ministrów. Polska polityka morska opiera się na konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju. Projekt polskiej polityki morskiej został opracowany na poziomie międzyrządowym przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Priorytetami polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) są: wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, zwiększenie konkurencyjności transportu morskiego, zapewnienie bezpieczeństwa morskiego, stworzenie warunków dla rozwoju gospodarki morskiej opartej na wiedzy i kwalifikacjach, racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych środowiska morskiego, zrównoważone zarządzanie rybołówstwem morskim, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, usprawnienie zarządzania morskiego. Jedną z konkluzji autorki jest to, że z formalnego punktu widzenia polska polityka morska jest dzisiaj kluczową polityką rozwoju, jednak wymaga ona skupienia się na wykonywaniu jej priorytetów w praktyce – w celu zapewnienia jej efektywności.

Prof. D. Nawrot poświęcił swój artykuł genezie, działalności i dorobkowi Komisji Morskiej. Utworzona przez króla Zygmunta II Augusta 24 marca 1568 roku Komisja Morska to pierwszy w dziejach Polski urząd administracji morskiej. Był to również jeden z pierwszych w Europie urzędów, który obejmował całokształt spraw morskich, nie tylko militarnych. Pomimo stosunkowo krótkiego okresu działania Komisji Morskiej (została rozwiązana wkrótce po śmierci Zygmunta Augusta w 1572 roku), to w dużej mierze dzięki jej działalności Polska, która za panowania Zygmunta Augusta stanęła u szczytu swej potęgi na lądzie, stała się także potęgą na morzu.

Śp. prof. Z. Godecki przedstawił dwa pojęcia „unijna polityka morska” i „polityka prawa morskiego” oraz zanalizował ich wzajemne powiązania. Niegdyś podważano istnienie polityki morskiej Unii Europejskiej. Od opublikowania przez Komisję Europejską zielonej księgi o „przyszłej unijnej polityce morskiej” mówi się także o powstaniu „polityki prawa morskiego” Unii Europejskiej.



Piotr Lewandowski: Wstęp

Dwa artykuły: dr J. Unterschütz i dr D. Rydlichowskiej zajmują się zagadnieniami z pogranicza prawa publicznego i prywatnego. Dr J. Unterschütz wskazała w swoim artykule, że swobody traktatowe, z których polscy pracownicy i przedsiębiorcy korzystają od czasu wejścia do UE, niosą ze sobą liczne korzyści. Problemy uwidaczniają się tam, gdzie realizacja prawa do rokowań zbiorowych i strajku postrzegana jest jako przeszkoda w realizacji swobody prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług. Tego rodzaju konflikty stanowiły tło wyroków TSUE w sprawach tzw. „Kwartetu *Laval*”. Zbiorowe prawa pracownicze jako prawa człowieka stanowią także przedmiot zainteresowania ETPC, a jako aspekt wolności zrzeszania się – także MOP. Analiza orzecznictwa tych organów na przykładzie prawa do strajku prowadzi do wniosku, że zakres zbiorowych praw pracowniczych ujmowany jest przez każde z nich odmiennie. To zaś wpływa na odczytanie treści zasad zbiorowego prawa pracy w prawie krajowym.

Z kolei dr D. Rydlichowska omówiła prawa pasażerów podróżujących drogą morską w świetle przepisów Unii Europejskiej. Na tym tle pojawia się idea harmonizacji przepisów gwarantujących jednolite prawa pasażerów podróżujących różnymi środkami komunikacji w ramach Unii Europejskiej oraz uświadamianie pasażerów o przysługujących im prawach. W pierwszej kolejności omówione zostały prawa pasażerów zagwarantowane przez przepisy unijne. Następnie wskazano na zmiany w przepisach krajowych wynikające z unormowań wspólnotowych. Tworząc stosowne normy prawne Unia Europejska położyła szczególny nacisk na prawa pasażerów niepełnosprawnych poprzez otoczenie ich dodatkową opieką. Przepisy określające prawa pasażerów stosowane są w obrębie całej Unii przy zachowaniu zasady niedyskryminacji ze względu na pochodzenie, a stosowne organy mają obowiązek czuwania nad przestrzeganiem praw pasażerów w krajach członkowskich.

Pozostałe artykuły zostały przygotowane przez troje doktorantów z prawniczego seminarium doktorskiego WSAiB im. E. Kwiatkowskiego i studiów doktorskich innych uczelni gdańskich w ramach polityki Uczelni umożliwiającej publikację pierwszych prac naukowych przez młodszych pracowników nauki.

Piotr Lewandowski





INTRODUCTION

We are presenting our readers, with Academic Publications no.23. Law no.6. which is another academic work of the Law and Administration Faculty of University of Business and Administration in Gdynia; this time devoted to the memory of the deceased academic, Ph.D. Prof. of UBA Zbigniew Godecki.

This time the academic discussions cover interdisciplinary issues of maritime administration, public maritime law and maritime labour law. The 10th anniversary of maritime Poland's presence in the European Union was an opportunity to prepare a series of important articles written by prominent representatives of the doctrine. In order to commemorate the anniversary University of Business and Administration in Gdynia organized a conference on these issues. The conference, under the auspices of Ministry of Infrastructure and Development, took place at the School's premises on 10th, October, 2014 and was widely appreciated by the competent audience.

Authors submitting their articles to this Academic Publications, among others: Prof. Dorota Pyć from Gdańsk University, Prof. Maria Dragun-Gertner from University of Mikołaj Kopernik, Prof. Andrzej Gaca from UBA of E. Kwiatkowski, Prof. Dariusz Nawrot from UBA of E. Kwiatkowski, now deceased Prof. Zbigniew Godecki from UBA of E. Kwiatkowski, Ph.D. Joanna Unterschütz and Ph.D. Dominika Rydlichowska from UBA of E. Kwiatkowski, all have presented very interesting academic theses.

Prof. M. Dragun-Gertner pointed out the relationships between domestic and international law. Fulfilment of assumptions of EU maritime policy is connected with implementing by all the EU states internationally accepted principles as well as upgrading legal standards in shipping. It requires a periodical review of maritime law of the member states. The effects of these obligations in the last 10 years of Poland's participation in the EU are modifications in Polish maritime code with respect to standards of civil liabilities and legal conflicts between shipowners and carriers.

Prof. A. Gaca paid attention to historic connotations. The beginnings of maritime law reach the ancient times, even of such ancient regimes as Greece and Rome. Common sources of law created in different parts of Europe in the Middle Ages had big impact on the further development



Piotr Lewandowski: Introduction

of maritime law. The ones specially important were *Roles d'Oleron*, *Waterrecht and Libro del Consolat*. The author presented, apart from a short description of the historic issues and contents of these legal classics, an outline of the history of maritime law as a separate academic discipline with a record of its most prominent Polish representatives.

Prof. D. Pyć, who is an undersecretary of state in the Ministry of Infrastructure and Development, presented the current state of debate over integrated maritime policy in the European Union and Poland. The author discussed the importance of integrated approach to blue growth maritime policy. In the second part of her article she described the process of shaping Polish integrated maritime policy, accepted by the Cabinet on 17th, March, 2015. The Polish maritime policy is based on the constitutional principle of balanced development. The project for Polish maritime policy was prepared at intergovernmental level by Interdisciplinary Team of Maritime Policy for The Republic of Poland. Its priorities up to 2020 (and perspectives up to 2030) are: strengthening the position of Polish sea ports, increasing competitiveness of sea transport, providing maritime security, organizing suitable conditions for developing maritime economy based on knowledge and competences, optimal usage of sea resources, well-balanced management of the sea fishing sector, increase of the state energy security and improvement of maritime management. One of the conclusions the author makes is that from the formal point of view, Polish maritime policy is the key development policy, but it requires implementing its priorities in practice in order to be effective.

Prof. D. Nawrot devoted his article to the origins, activities and achievements of Maritime Commission. It was created by King Zygmunt August II on 24th, March, 1568 and was the first maritime administrative body in Poland. It was also one of the first institutions in Europe that dealt with all kinds of maritime matters, not only military ones. Although it conducted its activities for a considerably short period of time (it was disbanded shortly after the death of Zygmunt August in 1572), it is thanks to the Commission's activities that Poland, being a powerful state on mainland during the reign of Zygmunt August, became also powerful on the sea.

The deceased Prof. Z. Godecki presented two terms of „the EU maritime policy” and „maritime law policy” as well as analysing their connections. In the past the EU maritime policy was doubted at, but since the green book about „future European maritime policy” was published the term of „the policy of maritime law’ of EU has been created.

Two articles – by Ph.D. J. Unterschütz and Ph.D. D. Rydlichowska deal with crossborder matters of public and private law. Ph.D. J. Unterschütz pointed out in her article that membership advantages which Polish employers and employees have taken advantage of since Poland's EU access



Piotr Lewandowski: Introduction

have brought numerous benefits. However, problems arise when the rights for industrial dispute and strike are seen as a constraint for free business and service activities. These types of conflicts have been the basis of *Court of Justice of the European Union* decisions in case of Laval Quartet. The collective labour rights as human rights took the interest of the European Court of Human Rights and when it comes to freedom of gathering also of the *International Labour Organization*. When we analyse verdicts of these bodies on the right for strikes we come to the conclusion that each of them defines collective labour rights differently. This results in different interpretations of collective labour rights in the national law.

Ph.D. D. Rydlichowska, on the other hand, deals with passenger rights of people travelling by sea in the light of EU regulations. The issue of harmonizing regulations to offer passengers using various means of transport the same rights within the EU as well as making passengers aware of their rights has been discussed in the article. Firstly, the passengers' rights functioning within the EU have been presented. Next the author pointed out changes in member states' regulations which needed adjustments to EU standardization. EU implementing its legal regulations specially emphasized the rights of disabled passengers to be provided with additional care. The binding legal regulations for all passengers within the EU ban any discrimination on the grounds of origin and relevant legal bodies are obligated to secure rights of passengers of the member states.

Other articles have been prepared by three students of Ph.D. Legal Seminary held in UBA of E. Kwiatkowski in Gdynia as well as Ph.D. students of other Gdańsk schools within our School's policy to enable young academics to publish their first academic papers.

Piotr Lewandowski





Andrzej GACA

DAWNE WSPÓLNE ŹRÓDŁA PRAWA MORSKIEGO STOSOWANE W EUROPIE

Słowa kluczowe: *Europa, historia, wspólne źródła prawa, prawo morskie.*

STRESZCZENIE

Początki prawa morskiego sięgają czasów antycznych, między innymi monarchii despotycznych, Grecji i Rzymu. Dla dalszego rozwoju prawa morskiego na naszym kontynencie szczególne znaczenie miały dawne wspólne źródła prawa, które powstały w różnych częściach Europy w okresie późnego średniowiecza. Należały do nich zwłaszcza *Rôles d'Oléron*, *Waterrecht* i *Libro del Consolat del Mar*. Oprócz krótkiego omówienia problematyki dziejów i zawartości tych pomników prawa opracowanie zawiera zarys historii prawa morskiego jako odrębnej dyscypliny naukowej oraz przypomnienie jej najwybitniejszych polskich przedstawicieli.

Wstęp

Problematyka konferencji naukowej „10 lat Polski morskiej w Unii Europejskiej” poświęcona była zagadnieniom współczesnym. Poruszone na niej zostały m.in. kwestie znaczenia integracji w polityce morskiej UE, polityka prawa morskiego jako pochodna polityki morskiej UE, czy wpływ prawa europejskiego na polski kodeks morski. To niewątpliwie potwierdza, jak ważną rolę dla dalszego rozwoju żeglugi morskiej mają regulacje zarówno krajowe, jak i europejskie, stanowione w ramach Unii Europejskiej, a zarazem uświadamia nam obecną rangę i znaczenie dyscyplin naukowych związanych z morskim obrotem handlowym. Nie należy przy tym zapominać, że prawo morskie regulujące morską działalność człowieka nie



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

jest jednolitą dyscypliną i że obok dziedziny prawa międzynarodowego publicznego¹ i prywatnego, a także dotyczącego międzynarodowych organizacji morskich oraz międzynarodowego prawa administracyjnego, prawa pracy i regulacji technicznych, wreszcie zagadnień z zakresu prawa karnego, obejmuje ono również szeroki dział stosunków cywilno-prawnych, zarówno w prawie krajowym, jak i obcych prawach wewnętrznych².

Szerokie ujęcie współczesnego prawa morskiego wymaga także zwrócenia uwagi na współzależność jego norm na szczeblu międzynarodowym i krajowym, szczególnie biorąc pod uwagę ciągle rosnącą rolę legislacji morskiej we współczesnym prawie morskim. Wymaga także, co podkreśla wybitny współczesny znawca tego prawa, Jan Łopuski, uwzględnienia głównych idei mających wpływ na treść norm prawa morskiego oraz na związki zachodzące między ich treścią a zmieniającymi się warunkami społecznymi, gospodarczymi, politycznymi i kulturowymi. Autor ten zwraca jednocześnie uwagę na silne oddziaływanie tradycji jako cechę wyróżniającą prawo morskie w stosunku do innych dziedzin prawa i podkreśla wyraźnie zaznaczającą się ciągłość jego rozwoju oraz przywiązanie do tradycyjnych instytucji, zwłaszcza w jego części prywatnoprawnej, co uzasadnia jego zdaniem, podejście historyczne w badaniach nad dzisiejszym prawem morskim³.

Wydaje się zatem, że omawianie współczesnego prawa morskiego, tworzonego w coraz większym zakresie w drodze wspólnej działalności państw i środowisk prawniczych, będącej dziełem społeczności międzynarodowej, tworzy potrzebę uniwersalnego ujmowania prawa obrotu morskiego handlu i zachodzących w nim przekształceń. Trudno jednak dokonać pełnej oceny dążenia do realizowania międzynarodowego porządku prawnego nie stosując podejścia historycznego, uwzględniającego uniwersalność oraz wpływ tradycji i ewolucję głównych instytucji prawa morskiego, przy przedstawieniu kierunku przekształceń, jakim ulega (i ulegało) na przestrzeni dziejów prawo morskie⁴. Nie da się tego problem poruszyć także bez krótkiego przynajmniej zarysu historii narodzin prawa morskiego, jako odrębnej dyscypliny naukowej⁵.

¹ J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, t. I, Branta, Bydgoszcz 1996, s. 84 i nast., 55 i nast.; J. Gilas, *Międzynarodowe prawo morza – cechy charakterystyczne* [w:] „Prawo Morskie”, t. VIII, 1995, s. 5-15; M.H. Kosiński, *Morskie prawo publiczne*, Akademia Morska, Gdynia 2002, s. 11 i nast.

² J. Łopuski (red.), *op. cit.*, t. I, s. 31 i nast.; J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, „Info-Trade”, Gdańsk 1997, s. 13 i nast.

³ *Ibidem*, s. 17, 43-45, 50, 59 i nast.

⁴ *Ibidem*, s. 19, 59 i nast.

⁵ *Współczesne ujęcie prawa morskiego jak odrębnej dziedziny prawa*, J. Łopuski (red.), *op. cit.*, s. 53 i nast.



Warto więc w tym miejscu przypomnieć, na co zwrócił uwagę już przed blisko pięćdziesięciu laty najwybitniejszy rodzimy badacz dziejów prawa morskiego i jeden z prekursorów tej dyscypliny naukowej w Polsce, Stanisław Matysik, uczeń Karola Koranyiego, że pierwsze opracowania teoretyczne poświęcone europejskiemu prawu morskiemu pojawiły się już w XVI w., najpierw w miastach włoskich, następnie w Holandii, a w kolejnym stuleciu we Francji i w Hiszpanii oraz wielu innych krajach⁶. A zatem to przede wszystkim w państwach o starej tradycji żeglarskiej zaczęła powstawać wówczas coraz bogatsza literatura dotycząca prawa związanego z morskim obrotem handlowym.

Badania naukowe nad przeszłością prawa morskiego w Europie zapoczątkował w I połowie XIX w. Jean Marie Pardessus wydając we Francji swoje pomnikowe dzieło będące zbiorem najważniejszych dawnych ustaw morskich⁷. Licząca bardzo wiele znaczących opracowań literatura z zakresu historii prawa morskiego wydawana była także w kolejnych dziesięcioleciach w Niemczech.

W Polsce badania nad dziejami handlu morskiego oraz prawa morskiego mają stosunkowo niedługą tradycję i na dobrą sprawę dopiero od niedawna zdobywają one u nas właściwe miejsce wśród innych dyscyplin naukowych. Zwrócenie uwagi na tę problematykę wiąże się przede wszystkim z osobą Karola Koranyiego – który, jak przypomnieli Stanisław Matysik, Stanisław Salmonowicz i Bernard Janik – już w latach 30. XX w. prowadził studia nad źródłami prawa morskiego i skierował zainteresowanie swych uczniów w tym kierunku, nakreślając zarazem drogę dla dalszych studiów nad pogłębianiem tych zagadnień⁸. Krótco przed wybuchem II wojny światowej, w swoim szkicu wydanym we Lwowie, w ramach sprawozdań tamtejszego Towarzystwa Naukowego, przedstawił on najważniejsze etapy rozwoju dawnego ustawodawstwa morskiego w Europie pod koniec wieków średnich i w początkach okresu nowożytnego⁹.

Znamiennym jest fakt, że pierwszą rodzimą pozycją źródłową publikującą polski przekład dawnego pomnika prawa morskiego – *Konsulatu*

⁶ S. Matysik, *Prawo morskie. Zarys systemu*, t. 1, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971, s. 31-32.

⁷ S. Matysik, *op. cit.*, s. 43.

⁸ S. Matysik, *Prawo nadbrzeżne (ius naufragii). Studium z historii prawa morskiego*, Towarzystwo Naukowe, Toruń 1950, s. 5; *idem: Prawo morskie Gdańska. Studium historyczno-prawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958, s. 355 (recenzja: S. Salmonowicz [w:] CPH 1961, t. XIII, z. 2, s. 276); B. Janik, *Przegląd zagadnień historii prawa morskiego w polskiej literaturze naukowej 1939-1953*, „Rocznik Gdański”, t. 13, 1954, s. 2-3.

⁹ K. Koranyi, *Z zagadnień prawa morskiego w dawnej Polsce* (odbitka ze „Sprawozdań Towarzystwa Naukowego we Lwowie”, Lwów 1939, R. XIX, z. 1, s. 3-5).



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

Morskiego – wydany został i opatrzony przypisami przez Kazimierza Liberego dopiero w 1957 roku¹⁰. Taki stan rzeczy stanowił niewątpliwie następstwo tego, że jak słusznie konstatuje autor tego wydania, w dawnej Polsce (pomijając oczywiście Gdańsk), nie było żadnych tradycji związanych z morskim obrotem handlowym, a znajomość praw nim rządzących, zarówno dla praktyków, jak i teoretyków, stała się pilną koniecznością wraz z uzyskaniem przez Polskę po II wojnie światowej dostępu do blisko 500-kilometrowego pasa wybrzeża¹¹.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, ujmując te zagadnienia w znacznie szerszym kontekście geograficznym i kulturowym, a przede wszystkim w o wiele rozleglejszej przestrzeni czasowej, że ślady najstarszego prawa morskiego i zainteresowania tą problematyką, znajdujemy już w starożytności.

Początki prawa morskiego

Dzieje samych początków prawa morskiego sięgają czasów antycznych i wiążą się z najstarszą znaną formą państwa – monarchią despoticzną, która występowała już ok. III tysiąclecia przed naszą erą m.in. na Bliskim Wschodzie: w Mezopotamii i Egipcie, a więc daleko poza naszym europejskim kręgiem cywilizacyjnym. Te dwie najstarsze cywilizacje rolnicze (obok Indii, Chin i zapewne Meksyku) związane były z opanowywaniem i wykorzystywaniem wylewów rzek powstały, jedna w dolinie Nilu (Egipt), druga w dorzeczu Tygrysu i Eufratu (Mezopotamia)¹². Ludy zamieszkujące te państwa nie tylko wykorzystując rzeki organizowały wielkie prace irygacyjne nawadniając pola i zapewniając sobie obfite plony, ale także uprawiały żeglugę po wielkich rzekach, a następnie również żeglugę morską rozwijaną

¹⁰ *Konsulat morski: według wydania barcelońskiego z r. 1494*, na język polski przełożył, wstępem i przypisami opatrzył K. Libera, PWN, Warszawa 1957.

¹¹ K. Libera, *op. cit.*, s. 7-9; J. Łopuski (red.), *op. cit.*, t. II, Branta, Bydgoszcz 1998, s. 22 i nast.; Z. Godecki, *Legislacja morska miejscowa*, Ateneum – Szkoła Wyższa, Gdańsk 2009, s. 14 i nast.

¹² Z. Godecki, *op. cit.*, s. 24; J. Wolski, *Historia Powszechna. Starożytność*, PWN, Warszawa 1979, s. 53 i nast.; M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia starożytna*, „Trio”, Warszawa 2001, s. 29 i nast.; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, PWN, Warszawa 1965, s. 6 i nast.; J. Baszkiewicz, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, *Starożytność i wieki średnie*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1974, s. 5 i nast.; *idem*, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, „Arche”, Gdańsk 2002, s. 7 i nast.; T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 3 i nast.; K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, TNOiK, Toruń 2011, s. 25 i nast.



zarówno w celach handlowych, jak i militarnych, prowadząc podboje bądź broniąc swoich terytoriów.

Gdy idzie o Egipt to należy stwierdzić, że zachowało się stosunkowo niewiele najstarszych pomników prawa tego państwa, a w zachowanych fragmentach późniejszych źródeł prawa, które przetrwały do naszych czasów, nie znajdujemy przepisów z zakresu prawa morskiego¹³. Z zachowanych papirusów zawierających wiadomości z praktyki prawniczej możemy wnioskować, że w II połowie VIII p.n.e. udało skodyfikować w Egipcie m.in. prawo zobowiązań, co mogło również być spowodowane upowszechnianiem się umów zawieranych w związku z rozwojem handlu, w tym również rzeczno- i morskiego.

Najobszerniejszym i najważniejszym zabytkiem prawa babilońskiego, a zarazem najbardziej znanym kodeksem wśród zabytków prawnych starożytnego Bliskiego Wschodu, który zachował się niemal w całości, jest zbiór praw, spisany pismem klinowym w języku akadyjskim, pochodzący z czasów państwa starobabilońskiego, wydany przez Hammurabiego – króla z dynastii panującej ok. 1728-1686 r. p.n.e.¹⁴ Traktować go można jako jeden z najdawniejszych znanych kodeksów prawnych świata. Wśród jego kazuistycznych przepisów odnoszących się do różnych dziedzin ówczesnego prawa znajdujemy kilka norm o budowie statku i odpowiedzialności budowniczego¹⁵. Nie wiemy jednak, czy miały one zastosowanie do żeglugi morskiej, czy też wyłącznie do żeglugi rzecznej¹⁶.

Nie posiadamy obecnie udokumentowanej źródłowo wiedzy na temat prawa morskiego innych monarchii despotycznych takich jak Persja, Fenicja, Kartagina czy Assyria, uwikłanych w swoich dziejach w liczne konflikty.

¹³ Wiadomo, że już dawne państwo egipskie obejmowało obszar ok. 1 mln kilometrów kwadratowych, graniczący na wschodzie z Morzem Czerwonym a na północy z rozlewiskiem delty Nilu sięgającym Morza Śródziemnego; J. Wolski, *op. cit.*, s. 27.

¹⁴ C. Kunderewicz, *Kodyfikacje mezopotamskie z III i II tysiąclecia p.n.e.* [w:] *Dzieje kodyfikacji prawa. Materiały na konferencję historyków prawa w Karpaczu*, PTH, Poznań 1974, s. 3-20; I. Nakielska, *Kodeks Hammurabiego* [w:] *Leksykon historii prawa i ustroju*, T. Maciejewski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 165-169; K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1965, s. 21-28.

¹⁵ Definiując pojęcie i zakres prawa morskiego J. Młynarczyk przypomina w swoim podręczniku, że proces prawotwórczy związany z żeglugą zapoczątkowany został pojedynczymi przepisami sumeryjskimi już ok. 2200 r. p.n.e.; *idem*, *Prawo morskie*, „Info-Trade”, Gdańsk 1997, s. 10; J. Klima, *Prawa Hammurabiego*, PWN, Warszawa 1957, s. 106-107.

¹⁶ S. Matysik, *Prawo morskie. Zarys...*, t. 1, s. 24; Wiemy, że w gospodarce społeczeństwa Sumerów, którzy w południowej Mezopotamii pojawili się już ok. 3200 r. p.n.e. odgrywał prawdopodobnie znaczną rolę handel morski; supremacji Sumerów w Międzyrzeczu połżyli kres Semici (tzw. Akadowie) ok. 2300 r. p.n.e. przedostając się na obszary Mezopotamii wzdłuż rzeki Eufrat i wykorzystując przy tym również transport wodny; J. Wolski, *Historia...*, s. 14 i n.



Wiemy natomiast, że – przykładowo – imperium perskie zawładnęło wieloma obszarami, m.in. Azją Mniejszą, państwem nowobabilońskim, Egiptem oraz licznymi terytoriami Azji Średniej i próbowało za czasów Dariusza oraz jego syna Kserksesa podbić państewka greckie. Ekspansja Persów w tym ostatnim kierunku (w tym również morska, z użyciem licznej floty, której dostarczały przede wszystkim satrapie nadmorskie)¹⁷, załamała się dopiero na początku V wieku p.n.e.¹⁸ Warto także zauważyć, że wraz z podbojami i rozwojem systemu podatkowego dochodziło do znacznego wzrostu dochodów skarbcza królewskiego monarchii perskiej, na co znaczący wpływ miał również stały wzrost znaczenia handlu w gospodarce imperium Persów, w tym handlu międzynarodowego z wykorzystaniem żeglugi morskiej.

Kartagina, dawna kolonia fenicka, założona według tradycji na początku IX w. p.n.e. na północnych wybrzeżach Afryki stopniowo rozrosła się w wielkie państwo, które zakładając dzięki swojej rozbudowanej flocie kolonie w południowej Hiszpanii, Sardynii, Korsyce i części Sycylii stało się w IV w. p.n.e. pierwszą potęgą handlową Morza Śródziemnego. Ekspansja Kartagińczyków doprowadziła najpierw do starcia z Grekami, a następnie w połowie III w. p.n.e. do wybuchu tzw. wojen punickich z Rzymem o hegemonię na Morzu Śródziemnym, które doprowadziły ostatecznie do klęski Kartaginy, rezygnacji ze wszystkich posiadłości poza Afryką, zapłacenia ogromnego odszkodowania i wydania Rzymianom swojej floty z wyjątkiem 10 okrętów¹⁹. W roku 146 p.n.e. zburzona Kartagina stała się ostatecznie nową rzymską prowincją, Afryką.

Inna starożytna kraina na wschodnim wybrzeżu Morza Śródziemnego – Fenicja, zamieszkała od III tysiąclecia p.n.e. przez ludy kananejskie przemieszane z semickimi, które przybyły prawdopodobnie znanąd Morza Czerwonego, nigdy nie tworzyła jednolitego państwa skupiając liczne miasta istniejące na tych terenach, stanowiące w zasadzie odrębne i niezależne organizmy polityczne, choć w pewnych okresach niektóre z nich uzyskiwały hegemonię nad pozostałymi²⁰. Jedną z podstaw dobrobytu Fenicji, należącej do grupy najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów starożytnego Wschodu, był bardzo rozwinięty i obejmujący wielki zasięg handel. Miasta fenickie, których żeglarze docierali od końca II tysiąclecia do wszystkich zakątków Morza Śródziemnego prowadziły intensywną działalność kolonizacyjną poprzez zakładanie licznych osad handlowych (m.in. w północnej Afryce, południowej Hiszpanii, na Cyprze, Malcie, Sycylii i Sardynii).

¹⁷ M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *op. cit.*, s. 208.

¹⁸ *Ibidem*, s. 285-286; J. Baszkiewicz, *op. cit.*, s. 7.

¹⁹ *Ibidem*, s. 441-446; J. Wolski, *op. cit.*, s. 353-361.

²⁰ J. Wolski, *op. cit.*, s. 161 i nast.



Docierały również prawdopodobnie do Wysp Kanaryjskich, Madery, wybrzeży dzisiejszego Maroka i do Brytanii, dzięki położeniu na skrzyżowaniu szlaków handlowych stając się w okresach swojej świetności głównymi ośrodkami ożywionego handlu tranzytowego zarówno lądowego, jak i morskiego²¹.

Reasumując można przyjąć, że mimo niekwestionowanego znaczenia roli w dziejach ww. państw żeglugi morskiej, nie jest nam znane stosowane przez ich mieszkańców prawo morskie ani jego zasady. Według S. Matysika Fenicjanom przypisuje się utworzenie kilku instytucji prawa morskiego: awarii wspólnej, pożyczki morskiej oraz prawdopodobnie umowy przewozu towarów. Przywołuje on pogląd, iż przypuszczalnie fenickie prawo morskie zostało przejęte przez grecką żeglugę handlową²². Autor nie podaje jednak niestety źródeł, na których opiera się to stanowisko. Być może wynikało to z faktu, iż mimo lojalności Fenicjan wobec Persów w częstych kampaniach przeciw Grekom utrzymywali oni stale rozległe kontakty handlowe z państwami greckimi, ciesząc się dużą autonomią i swobodą ekonomiczną w ramach imperium perskiego, które potrzebowało floty fenickiej i fenickich baz morskich niezbędnych do prowadzenia aktywnej polityki imperialnej w basenie Morza Śródziemnego²³.

Przypuszcza się, że fenickie prawo morskie zostało przejęte przez Greków. Jednakże gdy idzie o źródła prawa bezpośrednie – pomników helleńskiego prawa zachowało się stosunkowo niewiele. Źródła pośrednie, szczególnie zachowane mowy sądowe, wskazują na poważny rozwój prawa zobowiązań. To znaczący dział prawa dla społeczeństwa, w którym upowszechniły się operacje handlowe, w tym, związane z ówczesną żeglugą.

Rzymianie rozwijali początkowo swoje normy prawa morskiego prawdopodobnie pod wpływem greckim i czerpiąc szereg rozwiązań z prawa stosowanego w III i II w. p.n.e. na wyspie Rodos²⁴. Z czasem stworzyli liczne własne uregulowania. Ważniejsze przepisy morskie prawa rzymskiego znajdujemy w różnych miejscach *Digestów* i *Kodeksu* wchodzących w skład Kodyfikacji Justyniańskiej. Powszechnie stosowanie norm rzymskiego prawa dotyczących żeglugi na znacznym obszarze kontynentu europejskiego było naturalnym następstwem rozległości granic Cesarstwa, zarówno jego zachodniej (do 476 r.), jak i wschodniej części, stanowiąc istotny element systemu prawnego stanowiącego podstawę tego, co Rzymianie określali jako *Pax romana*.

²¹ *Ibidem*, s. 162 i nast.

²² S. Matysik, *Prawo morskie. Zarys...*, t. 1, s. 25.

²³ M. Jaczynowska, D. Musiał, M. Stępień, *op. cit.*, s. 163-164.

²⁴ W. Osuchowski, *Ze studiów nad rzymskim prawem morskim. Uwagi nad zagadnieniem rzutu morskiego w prawie rzymskim* [w:] CPH, t. III, 1951, s. 41 i nast.



Źródła prawa morskiego powstałe w późnym średniowieczu

Dla dalszego rozwoju prawa morskiego na naszym kontynencie miały jednak szczególne znaczenie te pomniki ustawodawstwa związanego z żegluga, które powstały w różnych częściach Europy, zwłaszcza w miastach, w późnych wiekach średnich. Najstarsze przepisy prawa morskiego, gdy idzie o ten okres, znajdujemy w zbiorach praw zwyczajowych, orzeczeń sądowych, a w szczególności w statutach włoskich miast portowych.

Powstawanie prawa statutowego we Włoszech wiąże się bezpośrednio ze zdobywaniem przez wiele miast Półwyspu Apenińskiego dużej, zarówno faktycznej, jak i często formalnej niezależności, już poczynając od wieku XI, a następnie emancypacją i uzyskaniem przez większość z nich w kolejnych wiekach pełnej autonomii politycznej²⁵. Powstało szereg miast-republik, które podporządkowały sobie pozostające w pobliżu okolicy wiejskie, a nawet mniejsze i słabsze miasta. Jako organizmy cieszące się znaczną niezawisłością, komuny miejskie mogły wybierać swoje organy ustawodawcze, wykonawcze i sądowe. Mogły stanowić również własne normy prawne²⁶. Już w pierwszej połowie XIII wieku większość poszczególnych miast Italii powoływało specjalne komisje, które układały własne zbiory praw zwane statutami²⁷.

²⁵ Prekursorem rodzimych badań problematyki włoskiego ustawodawstwa statutowego i autorem najważniejszych opracowań dotyczących tych zagadnień był Michał Patkaniowski; *idem*, *Charakterystyka ustawodawstwa statutowego na tle rozwoju komuny włoskiej*, Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1938, s. 175; ustrój miast włoskich w różnych okresach omawia szczegółowo m.in. K. Koranyi; *idem*, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, s. 73 i nast.; por. T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 203 i nast.; K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna...*, s. 249 i nast.

²⁶ Już w XI w. w miastach śródziemnomorskich występowała powszechnie instytucja starszych kupieckich oraz żeglarskich, którzy czuwali nad obrotem morskim miasta, proponowali, a niekiedy wydawali sami normujące ten obrót przepisy i wykonywali sądownictwo polubowne. W dużych miastach handlowych stała się powszechną w XII i XIII w. instytucja konsula do spraw morskich; *Konsulat Morski...*, s. 18-19.

²⁷ Znacznie mniejszą niezależnością cieszyły się w tym okresie miasta w innych regionach Europy. Dużą samodzielność uzyskiwały w zasadzie oprócz komun włoskich miasta flamandzkie. Przykładowo we Francji wyodrębniły się trzy rodzaje miast: komunalne, konsularne i prewotalne. Podstawą ich ustroju i głównym źródłem prawa miejskiego były tzw. karty. Ich treść obejmowała organizację władz miejskich, nadane miastu przywileje. Od połowy XIII w. królowie francuscy dążyli do ograniczenia swobód miejskich, pozostawiając im samodzielność w sprawach ściśle lokalnych. W Hiszpanii, wraz z lokacją miast chrześcijańskich, każdemu z ośrodków nakładano za sprawą króla lub prywatnego właściciela zbiory praw miejskich, zwane *fueros*. Wraz z powstaniem samorządu miejskiego były one powiększane działalnością ustawodawczą lokalnych władz, głównie rady.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

Oceniając rolę prawa statutowego w rozwoju późnośredniowiecznego prawa europejskiego należy podkreślić, że miasta włoskie rozwinęły kilka nowych dyscyplin, takich jak prawo czekowe, asekuracyjne, morskie, handlowe. Przykładowo można wskazać na nowe, nie znane prawu rzymskiemu, rodzaje spółek wytworzone przez miasta włoskie odrębne formy spółki: spółkę komandytową i spółkę akcyjną. W spółce komandytowej jeden ze współników pozostawał na miejscu i wносił do spółki kapitał w postaci towarów lub pieniędzy. Drugi wyruszał na wyprawę morską, przeważnie jako kapitan statku i obracał kapitałem spółki. Co najmniej jeden współnik odpowiadał wobec osób trzecich bez ograniczenia, a najmniej jeden współnik tylko do wysokości wkładu. W spółce akcyjnej wszyscy współnicy odpowiadali tylko swym wkładem.

Odrębne znaczenie w miastach nadbrzeżnych miały statuty morskie regulujące stosunki związane z żeglugą i handlem morskim. Jeżeli chodzi o prawo morskie, to rozwinięte zostały w nim przede wszystkim przepisy normujące prawa i obowiązki armatora i kapitana statku oraz regulujące ilość towaru, jaką wolno było załodzi statku wziąć ze sobą. Pojawiły się również postanowienia dotyczące awarii, wyrzucania towaru do morza w celu ratowania statku przed zatonięciem, odpowiedzialności za ładunek oraz pierwsze normy morskiego prawa ubezpieczeniowego (najwcześniej w Genui). Przepisy te i czas ich powstania uzasadniają stwierdzenie, które można często spotkać w literaturze, że Włochy można uznać za kolebkę prawa morskiego.

Do tej samej grupy statutów śródziemnomorskich miast portowych zalicza się często w literaturze także statuty wielu innych miast położonych poza Italią m.in.: Marsylii (1255), Barcelony (1258), Dubrownika (1272), czy Splitu (1312)²⁸.

Zwoje z Oléron

Ten prywatny zbiór prawa morskiego, znany pod nazwą *Zwoje z Oléron* (*Rôles d'Oléron*) powstał w XII w. na wyspie Oléron, u atlantyckich wybrzeży francuskich. Ten, prywatny zapewne, spis prawa zwyczajowego (lub, jak sądzi S. Matysik, zbiór orzeczeń sądu morskiego)²⁹ szybko rozpowszechnił

Gdy idzie o przepisy związane z żeglugą, to niewątpliwie największym osiągnięciem w tym regionie było spisanie, a następnie opublikowanie w Barcelonie *Księgi konsulatu morskiego*; T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 297; K. Kamińska, A. Gaca, *Historia powszechna...*, s. 163-164.

²⁸ S. Matysik, *Prawo Morskie. Zarys...*, s. 26.

²⁹ *Idem*, *Prawo nadbrzeżne...*, s. 141.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

się w europejskiej części basenu Oceanu Atlantyckiego, a zasady w nim zawarte poczęto od XIII w. stosować w wielu portach zachodniej i północnej naszego kontynentu, m.in. w Kastylii, Portugalii, Anglii i Szkocji³⁰. *Zwojami z Oléron* posługiwał się także sąd morski w Damme, we Flandrii, którego orzeczenia cieszyły się wielką powagą na całym wybrzeżu północnym. Używany tam flamandzki przekład *Zwojów z Oléron* nosił nazwę *Vonnesse van Damme*³¹. Zbiór ten został następnie przeniesiony w XV w. przez kupców hanzeatyckich na Bałtyk i wszedł w skład tzw. *wisbijskiego prawa morskiego*, wywierając znaczny wpływ na prawo morskie tego akwenu i basenu Morza Północnego. Można zatem przyjąć, że na zrębach tego właśnie spisu oparło się prawo morskie średniowieczne obowiązujące w całej północnej i zachodniej Europie z basenem Bałtyku włącznie³².

Najstarsza część *Zwojów z Oléron* składa się z 24 artykułów, lecz w późniejszych rękopisach dodawano dalsze przepisy, pochodzące niekiedy z orzeczeń sądów morskich. Artykuły te dotyczyły głównie ratowania statków i towarów w razie niebezpieczeństwa, umowy przewozu towarów, wzajemnych stosunków pomiędzy właścicielami statku a kapitanem, kapitanem a załogą, ich praw i obowiązków, rozstrzygania sporów, awarii wspólnej, zderzenia statków itp.

³⁰ W Anglii najważniejszym zbiorem prawa morskiego była tzw. *Czarna księga admiralicji* (*The Black Book of the Admiralty*), którą zaczęto spisywać w XIII wieku. Przepisy Księgi pochodzą w części ze zwyczajów, stosowanych w obrocie handlowym morskim u wybrzeży brytyjskich, a ponadto wpisano doń całość *Zwojów z Oleron*, które stały się w ten sposób częścią angielskiego prawa morskiego; E. Cieślak, *O położeniu prawnym marynarzy według Rôles d'Oléron i ustawodawstwa Związku Miast Hanzeatyckich z XIV i XV w.*, CPH, t. IV, 1952, s. 239; R. Wagner, *Handbuch des Seerechts* t. 1, Verlag von Duncker & Humblot, Leipzig 1884, s. 44.

³¹ W średniowieczu rozpowszechniony był we wspomnianych krajach pomnik prawa morskiego, spisany w języku flamandzkim, a znany pod nazwą *Vonnesse van der zee* albo *Vonnesse van Damme*. Damme było niegdyś ważnym miastem handlowym i portem dla Brugii, z którą połączone było specjalnym kanałem. Do sądu morskiego w Damme zwracały się niejednokrotnie o pouczenia prawne miasta należące do związku hanzeatyckiego, które we Flandrii posiadały swoje kantory. Wyspa Oléron utrzymywała bardzo żywe stosunki handlowe z Flandrią, a obowiązujące na niej zwyczaje prawne morskie powędrowały do Flandrii, gdzie jak wspomniano, zostały przełożone na j. flamandzki. Z czasem zapomniano o pierwotnym pochodzeniu tego pomnika. Zbiór ten jednak, jak wykazano pod koniec pierwszej połowy XIX w., znajdując w Brugii rękopis *Vonnesse*, był jedynie flamandzkim przekładem starofrancuskiego zbioru zwanego *Zwojami z Oléron*. Zawierał on napis: „*Dit es de copie van den pollen van Oleron van den vonnesse van der zee*”. Tym samym ostatecznie ustalono pierwotne pochodzenie tego pomnika prawa; K. Koranyi, *Z zagadnień...*, s. 3-4.; E. Cieślak, *O położeniu...*, s. 238-239.

³² S. Matysik, *Prawo nadbrzeżne...*, s. 141.



Waterrecht (Wisbijskie prawo morskie)

Dla miast hanzeatyckich czynnikiem integrującym system praw miejskich były wspólne recesy i ordynacje zjazdów recypowane przez miasta członkowskie, jak również przyjęcie powszechnego prawa morskiego, którym był *Waterrecht*. Źródłem tej kompilacji szukać należy w starszych lubeckich, flamandzkich i francuskich postanowieniach prawa morskiego. Jego geneza wiąże się ze zjazdem miast Hanzy w 1407 r. w Lubece, gdzie przedstawiciele kupiectwa z Brugii wystąpili z propozycją ułożenia ordynacji dla uregulowania pewnych wybranych zagadnień prawa morskiego. Zbiór ten pod nazwą „*Ordinantie die de scipheeres ende die coeplude mit meknader begheren van sciprecht*” (w skrócie nazywany „*Ordinancie*”), jeszcze w tym samym roku został spisany, jak przyjmowano dawniej, w Amsterdamie. Obecnie przeważa pogląd, że pochodzi on ze Staveren, które w średniowieczu posiadało o wiele większe znaczenie niż Amsterdam³³. Zdaniem S. Matysika, powstał on zapewne przy współudziale kupców i kapitanów z hanzeatyckiego kantoru, mającego swą siedzibę w Brugii, we Flandrii³⁴.

Do zbioru *Ordinancie* dołączono następnie 24 najstarsze artykuły *Zwojów olerońskich* powstałych w XII w. na francuskiej wyspie Oléron, na nowo zredegowanych w 1372 r., a stosowanych przez miasta Flandrii pod nazwą *Vonnesse van Damme*³⁵. Tak powstała kompilacja powstała z dwóch odrębnych zbiorów nazwano *Waterrecht*. Występowała ona w kilku redakcjach. Ich rękopisy przeważnie liczyły około 70 artykułów. Jedna z tych rękopiśmiennych redakcji powstała na początku XVI w. w mieście Wisby, na Gotlandii, i dlatego uważana była dawniej mylnie za prawo morskie miasta Wisby. Od niej utrwała się inna nazwa *Waterrechtu*, które odtąd określano jako prawo wisbijskie³⁶. Prawo to obowiązywało w wielu

³³ S. Matysik, *Wspólne źródła prawa morskiego stosowanego na Bałtyku w przeszłości*, CPH, t. 12, 1960, z. 1, s. 30; *idem*, *Prawo morskie Gdańska. Studium historycznoprawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958, s. 44-46; *idem*, *Prawo nadbrzeżne...*, s. 154; R. Wagner, *op. cit.*, s. 68-69.

³⁴ S. Matysik, *Wspólne źródła...*, s. 169; *idem*, *Prawo morskie Gdańska*, s. 45-46.

³⁵ Jak podkreśla S. Matysik, rękopis tego pomnika zachowany w archiwum w Brugii, wyraźnie wskazuje na swój pierwowzór tj. *Rôles d'Oléron*; *idem*, *Prawo nadbrzeżne...*, 154 (przypis 460).

³⁶ Prawdopodobnie w tym okresie miasto Wisby uchodziło za kolebkę tego, stosowanego wówczas i rozpowszechnionego u wybrzeży Bałtyku oraz Morza Północnego, wspólnego źródła prawa morskiego. Stąd przypuszczenie, że rękopis *Waterrechtu* sprowadzony został przez Gemena do Kopenhagi z położonego na Gotlandii portu Wisby. Również rada miasta Gdańska zwróciła się wcześniej, bo w 1447 r. do rady miasta Wisby z prośbą o nadesłanie odpisu prawa morskiego stosowanego w tym mieście; S. Matysik, *Wspólne...*, s. 170 i nast.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

miastach portowych Morza Północnego i Bałtyckiego, także nie należących do Hanzy. Recypowane oficjalnie, bądź jedynie stosowane w praktyce, odgrywało ono rolę prawa powszechnego, obok praw morskich lokalnych³⁷. Zbiorem tym posługiwano się również w głównym sądzie dla spraw morskich w Gdańsku, gdzie po dziś dzień przechowuje się szereg jego rękopisów³⁸.

W roku 1505 Gotfryd von Gemen wydał po raz pierwszy drukiem w Kopenhadze dolnoniemiecką redakcję tego prawa według rękopisu, który zawierał, obok 24 artykułów tzw. *Zwojów z Oléron* (wersja flamandzka: *Vonnesse van Damme*) i Ordynacji powstałej około 1407 r. na zjeździe Hanzy, także 14 lubeckich przepisów prawa morskiego (łącznie 66 artykułów)³⁹. Gemen w zakończeniu swojej redakcji *Waterrecht* nazwał to prawo „gotlandzkim, które wszyscy kupcy i szyprowie ustanowili w Visby”

³⁷ Rozpowszechnione w portach bałtyckich rękopisy tego zbioru uzupełniane były w poszczególnych miastach przez inne przepisy z zakresu prawa morskiego oraz ważniejsze orzeczenia sądów morskich. Przykładowo w Gdańsku były to normy prawa morskiego zawarte w przywilejach królów polskich, wilkierzach miejskich oraz ordynacjach i rozporządzeniach wydawanych przez Radę Miejską, bądź przez wszystkie trzy ordynki miejskie. Podstawą dla wszystkich późniejszych aktów prawnych Gdańska związanych z morską żeglugą handlową stały się postanowienia wielkiego przywileju Kazimierza Jagiellończyka z 1457 roku. Kilka norm regulujących prawo morskie zawiera już najstarszy wilkierz gdański wydany przypuszczalnie w okresie między 1435 a 1448 r. Szereg odnośnych postanowień znajduje się w wilkierzach z 1455, 1574, 1597 r., a najobszerniej normuje kwestie prawa morskiego (132 artykuły) wilkierz z 1791 r.; R. Wagner, *op. cit.*, s. 33 i nast.; S. Matysik, *Prawo morskie Gdańska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958, s. 31-33 i 45-46; *idem*, *Wspólne...*, s. 168-173; *idem*, *Gdańska ordynacja prawa morskiego z początków XVI w.*, „Przegląd Zachodni”, VIII, 1952, z. 5/6, s. 204-215; T. Maciejewska, *Zbiory wilkierzy w miastach państwa zakonnego do 1454 r. i Prus Królewskich lokowanych na prawie chełmińskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989, s. 169-170.

³⁸ Wiele przemawia za tym, że najstarszy z zachowanych w Gdańsku rękopisów dotarł do miasta już w 1407 roku. Późniejsze odpisy *Waterrechtu* uzupełniano dopisywaniem do nich m.in. artykułów przejętych z prawa lubeckiego. Obecnie rękopisy tego zbioru prawa przechowuje się w Archiwum Wojewódzkim i Bibliotece PAN w Gdańsku. Liczne odpisy tego zbioru znajdujemy także i w innych miastach Europy, położonych z dala od wybrzeży Bałtyku. Należy pamiętać, że na ziemiach polskich do Hanzy należały również takie miasta jak Szczecin, Kołobrzeg, Stargard, Toruń, Elbląg, Braniewo, Wrocław, czy Kraków; S. Matysik, *Wspólne...*, s. 170-171; o gdańskim ustawodawstwie morskim: zob. *idem*, *Ze studiów nad historią prawa morskiego Gdańska. Historia źródeł*, „Zapiski Towarzystwa Naukowego w Toruniu”, XVII, 1951, z. 1/2, s. 31-54, *idem*, *Prawo morskie Gdańska...*, s. 44-49; por. T. Kupczyński, *Z przeszłości prawa morskiego w Gdańsku*, „Jan-tar”, Gdańsk, VII, 1949, z. 1/2, s. 91-96; *Najstarszy tekst prawa morskiego w Gdańsku*, opracował i na język polski przełożył B. Janik, wstępem opatrzył S. Matysik, Gdańskie Towarzystwo Naukowe, Gdańsk 1961, s. 267; B. Janik, *Prawo żeglugi według rękopisu gdańskiego z r. 1488*, „Rocznik Gdański”, t. 15/16, 1956/1957, s. 418-431.

³⁹ Pierwsze gdańskie wydanie drukiem *Waterrechtu*, zawierające 72 artykuły, ukazało się w 1538 r. nakładem drukarni F. Rodego.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

i pod tą nazwą był on odąd znany i stosowany aż do początków XVIII wieku⁴⁰.

Waterrecht obowiązywało również w XVI w. w Prusach Książęcych. Na tym prawie, jak przypomniał polski prekursor badań z zakresu historii prawa morskiego Karol Koranyi, oparli się w art. 25 sygnatariusze traktatu zawartego 1525 między Zygmuntem Starym a Albrechtem Hohenzollernem. Artykuł ten normował ostatecznie sprawę mienia rozbitków na morzu likwidując ostatecznie prawo nadbrzeżne, powołując się na prawo morskie Zelandii, Holandii i Brabancji. W rękopisie królewieckim z 1538 r. w traktatu polsko-pruskiego, bezpośrednio po jego tekście, znajduje się odpis *Waterrechtu*⁴¹.

Analizując na przykładzie gdańskich rękopisów treść *Waterrechtu* można wyodrębnić w nich kilka działów dotyczących różnych instytucji prawa morskiego. Są to przepisy prawno-nawigacyjne, dotyczące statku, kapitana i załogi, umowy frachtowej, awarii wspólnej, pilotażu i zderzenia statków.

Księga konsulatu morskiego

Księga konsulatu morskiego (*Libro del Consolat del Mar, Consolat de Mar*, włoska nazwa księgi: *Consolato del Mare*) została spisana w języku katalońskim, przypuszczalnie ok. 1370 r. w Barcelonie, będącej wówczas poważnym ośrodkiem w zakresie morskiego obrotu handlowego, przez pisarza sądu morskiego, który oparł się na niezachowanym do naszych czasów zbiorze prawa zwyczajowego⁴². Autor zebrał w nim liczne zasady wytwo-

⁴⁰ P. Johs Jørgensen, *Dansk Retshistorie*, Gads Forlag, København 1941, s. 121; S. Matysik, *Prawo morskie Gdańska*, s. 44 i nast.; *idem*, *Wspólne...*, s. 154-15 i 172; w tej ostatniej pracy S. Matysik podaje trzynastu wydawców poszczególnych rękopisów bądź grup rękopisów *Waterrechtu*. Na temat *Zwojów z Oléron* (*Roles d'Oléron*) zob. *idem*, *Prawo nadbrzeżne...*, s. 145; przekład *Zwojów z Oléron* na język polski (w wersji przejętej wg tekstu Prawa wodnego z Damme) opublikował B. Janik, *Najstarszy tekst...*

⁴¹ K. Koranyi, *Z zagadnień...*, s. 3-5; B. Janik, *Przegląd...*, s. 2-3.

⁴² W dużych miastach handlowych basenu Morza Śródziemnego stała się powszechną w XII i XIII w. instytucja szczególnego organu sądowego – konsula do spraw morskich. Urzędnicy ci wydawali orzeczenia w oparciu o przepisy statutowe i o stare, uświęcone tradycją, zwyczaje morskie. W związku z rozwijającym się morskim obrotem handlowym coraz bardziej dawała się odczuć potrzeba zebrania i spisania tych reguł w odrębnym zbiorze. Próby takie podejmowały już poczynając od XII w. poszczególne sądy konsularne oraz władze miejskie i królewskie. Zaczęły one wydawać liczne zbiory, ordonanse, przywileje i statuty dotyczące zwyczajów i praw morskich. Szczególne znaczenie jednak wśród nich zajął zbiór spisany w języku katalońskim w Barcelonie, (która już od II połowy XIII w. posiadała szeroki samorząd i przywilej królów Aragonu wybierania konsulów morskich



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

rzzonego uprzednio prawa morskiego. Była to prywatna kompilacja morskiego prawa zwyczajowego, rozporządzeń i przepisów prawnych⁴³. Ten zbiór prawa morskiego, rozpowszechniony w wielu wersjach, cieszył się dużym uznaniem i był on znany, komentowany oraz z czasem (od XVI w.) powszechnie stosowany jako *universalis consuetudo* w wielu krajach europejskich, nie tylko leżących nad Morzem Śródziemnym, gdzie stopniowo wypierał wcześniejsze zwyczaje i normy statutowe, ale także w żegludze handlowej basenów Morza Bałtyckiego i Północnego, w licznych portach północno-zachodniej Europy⁴⁴. *Księga Konsulatu* zwana była najpierw z odpisów rękopiśmiennych, lecz już w 1494 r. została wydana drukiem w Barcelonie, co znacznie przyczyniło się do jej upowszechnienia. Wydanie to posłużyło za wzór dla wszystkich późniejszych wydań w języku katalońskim. *Konsulat morski* przetłumaczono na kilka obcych języków m.in.: włoski (1549 – wydanie wielokrotnie przedrukowane i bardzo szeroko rozpowszechnione), hiszpański (1539, 1732 i 1791), francuski (1577, 1635, 1801 i 1831), łaciński (1698), holenderski (1704 i 1723), niemiecki (1790), angielski (1876)⁴⁵.

* * *

Oczywiście niniejszy zarys nie wyczerpuje bogatej problematyki dawnych wspólnych europejskich źródeł prawa morskiego w długim historycznym rozwoju i ich wpływu na prawa krajowe poszczególnych państw położonych w basenach mórz okalających Europę. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę cel tej publikacji, pominięta została w niej choćby pobieżna analiza treści i porównanie zawartości późnośredniowiecznych zbiorów praw dotyczących handlu morskiego, które wskazuje na istotne różnice zachodzące pomiędzy prawem stosowanym w portach północno-zachodniej Europy a prawem stosowanym w handlowych ośrodkach śródziemnomorskich.

i posiadania sądu konsularnego), nazwany później *Konsulatem Morskim*; *Konsulat Morski: według wydania barcelońskiego z r. 1494*, na język polski przełożył, wstępem i przypisami opatrzył K. Libera, PWN, Warszawa 1957, s. 19-20 i 28-36.

⁴³ K. Libera uważa, że nie ulega wątpliwości iż *Konsulat Morski* nie jest ani prawem stanowionym, ani nawet zbiorem spisanim i wydanym z polecenia królów Aragonu, jak przypuszczali Grocjusz i Casaregis, ani też jakiegokolwiek innego organu władzy. Świadczą o tym zarówno słowa zawarte w początku tego zbioru, jak i cała treść oraz forma układu samej książki praw; *idem*, *Konsulat...*, s. 36-37; S. Matysik podnosi, że autor książki znał również zasady prawa morskiego obowiązujące w basenie Morza Śródziemnego (w szczególności hiszpańskie) oraz zwyczajowe prawo morskie francuskich wybrzeży oceanu; *idem*, *Prawo nadbrzeżne...*, s. 138-139; R. Wagner, *op. cit.*, s. 57.

⁴⁴ *Konsulat...*, s. 15; por. J. Bonnetcase, *Précis élémentaire de droit maritime*, Librairie du Recueil Sire, Paryż 1932, s. 37.

⁴⁵ *Konsulat...*, s. 43.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

Gdy idzie o czasy nowożytne, kiedy to coraz częściej dawne przepisy prawa zwyczajowego ustępowały stopniowo normom prawa stanowionego w działaniach legislacyjnych, nie została uwzględniona między innymi problematyka siedemnastowiecznych angielskich aktów nawigacyjnych⁴⁶, francuskiego ordonansu o marynarce Ludwika XIV z 1681 r. i Kodeksu Handlowego z 1807 r.⁴⁷ czy ustawodawstwa morskiego innych krajów Europy wydawanego od XVI do XX wieku⁴⁸, mimo że często ich oddziaływanie wykraczało szeroko poza granice państw w których było ono stanowione, nierzadko nie wyłączając także granic naszego kontynentu.

* * *

„Postępująca integracja gospodarcza i polityczna państw europejskich powoduje znaczne zbliżenie, jeżeli wręcz nie ujednoczenie ich poglądów również w odniesieniu do problematyki prawa morskiego nie objętej prawem wspólnotowym, zapewniając im ważny, a może nawet dominujący wpływ na rozwój prawa morskiego w skali światowej” – to słowa współautora i redaktora znakomitego współczesnego podręcznika, J. Łopuskiego⁴⁹.

⁴⁶ Zob. T. Maciejewski, M. Roda, *Angielskie akty nawigacyjne*, „Prawo Morskie”, t. VIII, Gdańsk 1995, s. 51-69; T. Maciejewski, *Akty nawigacyjne, ustawa o sprzedaży towarów (1893) i inne źródła angielskiego prawa handlowego w czasach późnonowoczesnych* [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawnohistoryczne*, D. Bogacz i M. Tkaczuk (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 389-402; S. Matysik, *Zarys systemu...*, t. I, s. 30-31; K. Koranyi, *Powszechna...*, t. IV, PWN, Warszawa 1967, s. 29-31.

⁴⁷ Zob. zwłaszcza: A. Klimaszewska, *Code de commerce – francuski Kodeks Handlowy z 1807 r.*, „Arche”, Gdańsk 2011, s. 56 i nast., s. 140 i nast. i s. 169 i nast.; S. Matysik, *Zarys systemu...*, t. I, s. 31-32, 37-39; K. Koranyi, *Powszechna...*, t. IV, s. 266; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, PWN, Warszawa 1993, s. 247; T. Maciejewski, *Historia powszechna...*, s. 745-746; M. Maciejewska-Szałas, *Kodeksy prawa handlowego* [w:] *Leksykon historii prawa i ustroju*, T. Maciejewski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 179-181.

⁴⁸ Zarówno w krajach śródziemnomorskich, jak i na północy Europy (dotyczy to również Gdańska) wydano w tym okresie szereg ważnych aktów z zakresu prawa morskiego i kodyfikacji, bądź części kodyfikacji, regulujących handlowy obrót morski. Przykładem tego może być m.in. kodeks szwedzki z 1667 r., duńskie Prawo Morskie (*Søret*) wydane przez Fryderyka II w 1561 r., czy IV księga Duńskiego Kodeksu Chrystiana V (*Danske Lov*) z 1683 r. O wysokiej ocenie i przydatności norm związanych z żeglugą zawartych w tym ostatnim zbiorze, świadczyć może to, że postanowienia owe obowiązywały w Danii ponad dwieście lat, bo do 1892 r.; A. Gaca, *Kodeks Duński króla Chrystiana V z roku 1683*, TNT, Toruń 1992, s. 20-21, s.104 i nast., *idem*, *Prawo morskie w Kodeksie Duńskim króla Chrystiana V (Danske Lov) z 1683 r.*; *idem*, *Prawo morskie w Kodeksie Duńskim króla Chrystiana V (Danske Lov) z 1683 r.* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski (red.), WSAiB, Gdynia 2011, s. 103-119.

⁴⁹ J. Łopuski (red.), *Prawo morskie*, s. 69-70.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

„Ujednolicenie prawa leży niewątpliwie w interesie wszystkich narodów prowadzących morską żeglugę handlową” – jak słusznie z kolei zauważył cytowany tu wielokrotnie S. Matysik, dodając, że „prowadzą do niego dziś inne drogi, na których współdziałamy wraz z wieloma narodami morskimi, lecz chyba dobrze będzie zdawać sobie sprawę – w pełniejszej mierze – z faktu, że były także i wspólne w przeszłości podstawy tego prawa, którym kierował się śmiały i twardy żeglarz średniowieczny w swej walce z żywiołem, torując drogę porozumieniu handlowemu nadbałtyckich państw”⁵⁰. Niech owe słowa, zapisane niespełna dziesięć lat po powstaniu pierwszych po II wojnie światowej integracyjnych struktur na naszym kontynencie, które w przyszłości przyczyniły się do realizacji idei Unii Europejskiej, stanowią podsumowanie i zarazem motto niniejszego opracowania.

BIBLIOGRAFIA

1. Baszkiewicz J., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1: *Starożytność i wieki średnie*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1974.
2. Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, „Arche”, Gdańsk 2002.
3. Cieślak E., *O położeniu prawnym marynarzy według Rôles d’Oléron i ustawodawstwa Związku Miast Hanzeatyckich z XIV i XV w.*, CPH, t. IV, 1952.
4. Gaca A., *Kodeks Duński króla Chrystiana V z roku 1683*, TNT, Toruń 1992.
5. Gaca A., *Prawo morskie w Kodeksie Duńskim króla Chrystiana V (Danske Lov) z 1683 r.* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski (red.), WSAiB, Gdynia 2011.
6. Gilas J., *Międzynarodowe prawo morza – cechy charakterystyczne* [w:] „Prawo Morskie”, t. VIII, 1995.
7. Godecki Z., *Legislacja morska miejscowa*, Ateneum – Szkoła Wyższa, Gdańsk 2009.
8. Jacynowska, D. Musiał, M. Stępień, *Historia starożytna*, „Trio”, Warszawa 2001.
9. Janik B., *Prawo żeglugi według rękopisu gdańskiego z r. 1488*, „Rocznik Gdański”, t. 15/16, 1956/1957.
10. Janik B., *Przegląd zagadnień historii prawa morskiego w polskiej literaturze naukowej 1939-1953*, „Rocznik Gdański”, t. 13, 1954

⁵⁰ S. Matysik, *Wspólne...*, s. 198-199.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

11. Jørgensen P.J., *Dansk Retshistorie*, Gads Forlag, København 1941.
12. Matysik S., *Prawo morskie Gdańska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958.
13. Kamińska K., Gaca A., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, TNOiK, Toruń 2011.
14. Klima J., *Prawa Hammurabiego*, PWN, Warszawa 1957, s. 106-107.
15. Klimaszewska A., *Code de commerce – francuski Kodeks Handlowy z 1807 r.*, „Arche”, Gdańsk 2011.
16. *Konsulat morski: według wydania barcelońskiego z r. 1494*, na język polski przełożył, wstępem i przypisami opatrzył K. Libera, PWN, Warszawa 1957.
17. Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1965.
18. Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 3, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966.
19. Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 4, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
20. Koranyi K., *Z zagadnień prawa morskiego w dawnej Polsce* (odbitka ze „Sprawozdań Towarzystwa Naukowego we Lwowie”), Lwów 1939, R. XIX, z. 1.
21. Koziński M.H., *Morskie prawo publiczne*, Akademia Morska, Gdynia 2002.
22. Kunderewicz C., *Kodyfikacje mezopotamskie z III i II tysiąclecia p.n.e.* [w:] *Dzieje kodyfikacji prawa. Materiały na konferencję historyków prawa w Karpaczu*, PTH, Poznań 1974.
23. Kupczyński T., *Z przeszłości prawa morskiego w Gdańsku*, „Jantar”, Gdańsk, VII, 1949, z. 1/2.
24. Łopuski J. (red.), *Prawo morskie*, t. I, Branta, Bydgoszcz 1996.
25. Maciejewska-Szałas M., *Kodeksy prawa handlowego* [w:] *Leksykon historii prawa i ustroju*, T. Maciejewski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010.
26. Maciejewski T., Roda T., *Angielskie akty nawigacyjne*, „Prawo Morskie”, t. VIII, Gdańsk 1995.
27. Maciejewski T., *Akty nawigacyjne, ustawa o sprzedaży towarów (1893) i inne źródła angielskiego prawa handlowego w czasach późnonowożytnych* [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, D. Bogacz i M. Tkaczuk (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006.
28. Maciejewski T., *Historia powszechna ustroju i państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2000.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

29. Maciejewski T., *Zbiory wilkierzy w miastach państwa zakonnego do 1454 r. i Prus Królewskich lokowanych na prawie chełmińskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1989.
30. Matysik S., *Gdańska ordynacja prawa morskiego z początków XVI w.*, „Przeгляд Zachodni”, VIII, 1952, z. 5/6,
31. Matysik S., *Prawo morskie Gdańska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958 (recenzja: Salmonowicz S.) [w:] CPH, 1961, t. XIII, z. 2.
32. Matysik S., *Prawo morskie. Zarys systemu*, t. 1, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971.
33. Matysik S., *Prawo morskie Gdańska. Studium historyczno prawne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958.
34. Matysik S., *Wspólne źródła prawa morskiego stosowanego na Bałtyku w przeszłości*, CPH, t. 12, 1960, z. 1.
35. Matysik S., *Ze studiów nad historią prawa morskiego Gdańsku. Historia źródeł*, „Zapiski Towarzystwa Naukowego w Toruniu”, XVII, 1951, z. 1/2.
36. Młynarczyk J., *Prawo morskie*, „Info-Trade”, Gdańsk 1997.
37. *Najstarszy tekst prawa morskiego w Gdańsku*, opracował i na język polski przełożył B. Janik, wstępem opatrzył S. Matysik, Gdańskie Towarzystwo Naukowe, Gdańsk 1961.
38. Nakielska I. *Kodeks Hammurabiego* [w:] *Leksykon historii prawa i ustroju*, T. Maciejewski (red.), C.H. Beck, Warszawa 2010.
39. Patkaniowski M., *Charakterystyka ustawodawstwa statutowego na tle rozwoju komuny włoskiej*, Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1938.
40. Osuchowski W., *Ze studiów nad rzymskim prawem morskim. Uwagi nad zagadnieniem zrzutu morskiego w prawie rzymskim* [w:] CPH, t. III, 1951.
41. Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, PWN, Warszawa 1993.
42. Wagner R., *Handbuch des Seerechts*, t. 1, Verlag von Duncker & Humblot, Leipzig 1884.
43. Wolski J., *Historia Powszechna. Starożytność*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979.



Andrzej Gaca: Dawne wspólne źródła prawa morskiego stosowane w Europie

OLD COMMON SOURCES OF MARITIME LAW APPLIED IN EUROPE

Keywords: *Europe, history, common sources of law, maritime law.*

Summary

Maritime law has its origins in antiquity, in particular in the Greek and Roman despotic monarchies. The old common sources of law, which were formed in different parts of Europe, exerted particular influence on further development of maritime law on the continent. These sources include Rôles d'Oléron, Waterrecht and Libro del Consolat del Mar. The article depicts briefly the historical evolution and the contents of the legal cornerstones. It also presents the history of formation of maritime law as an independent branch of science and recalls its finest Polish representatives.

Andrzej Gaca – profesor nadzwyczajny dr hab., kierownik Katedry Powszechnej Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa UMK w Toruniu i Katedry Historii Prawa w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Jego zainteresowania badawcze obejmują przede wszystkim zagadnienia związane z historią ustroju i prawa państw skandynawskich, Rosji i Włoch oraz dziejami integracji europejskiej. Autor i współautor wielu podręczników akademickich, 3 monografii i kilkudziesięciu publikacji naukowych. Członek Kolegium Redakcyjnego „Studia Iuridica Toruniensia” i „Toruńskich Studiów Polsko-Włoskich” („Studi Polacco – Italiani di Toruń”).



Dorota PYĆ

POLSKA BŁĘKITNA GOSPODARKA MORSKA. KILKA REFLEKSJI O ZNACZENIU INTEGRACJI W POLITYCE MORSKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: *gospodarka morska, zintegrowane podejście, morskie planowanie przestrzenne, polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej.*

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono obecny stan debaty na temat zintegrowanej polityki morskiej w Unii Europejskiej i w Polsce. Po pierwsze omówiono znaczenie zintegrowanego podejścia do błękitnej gospodarki morskiej. W drugiej części przedstawiono proces kształtowania się polskiej zintegrowanej polityki morskiej, przyjętej w dniu 17 marca 2015 r. przez Radę Ministrów. Polska polityka morska opiera się na konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju. Projekt polskiej polityki morskiej został opracowany na poziomie międzyrządowym przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Priorytetami polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) są: wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, zwiększenie konkurencyjności transportu morskiego, zapewnienie bezpieczeństwa morskiego, stworzenie warunków dla rozwoju gospodarki morskiej opartej na wiedzy i kwalifikacjach, racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych środowiska morskiego, zrównoważone zarządzanie rybołówstwem morskim, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, usprawnienie zarządzania morskiego.

Jedną z nasuwających się konkluzji jest taka, że z formalnego punktu widzenia polska polityka morska jest dzisiaj kluczową polityką rozwoju, jednak wymaga ona skupienia się na wykonywaniu jej priorytetów w praktyce – w celu zapewnienia jej efektywności.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

*Najbogatsze i najpotężniejsze społeczeństwa upadają,
gdy zakrzepną na wyżynie swego rozwoju
albo rozproszą swe wysiłki na setki niezharmonizowanych celów.*

Eugeniusz Kwiatkowski

Wprowadzenie

Falę przemian ustrojowych i politycznych o znaczeniu historycznym dla Polski i Europy zapoczątkowały lata 90. ubiegłego wieku. Przepływ i wymiana informacji oraz innowacje stały się czynnikami determinującym rozwój nowoczesnych społeczeństw i ich gospodarek na całym świecie. W ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat polska gospodarka morska została poddana próbie skali tych przemian. Ich skomplikowaną naturę oddają słowa Alvina Tofflera. Ten wybitny futurysta naszych czasów, w książce pt. *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, stwierdził, że „kolizja grzbietów fal rodzi chaos, w którym ścierają się różne poglądy, powstają wiry i lokalne obszary bezruchu przysłaniające głębsze i istotniejsze procesy dziejowe”¹.

W Unii Europejskiej w celu uporządkowania spraw morskich i wyeksponowania wymiaru morskiego od kilku lat promowana jest wielopłaszczyznowa integracja, która w założeniu ma pozytywnie oddziaływać na politykę morską jej państw członkowskich. W Zielonej księdze opublikowanej przez Komisję Europejską w 2006 r., w której nakreślono kierunki przyszłej unijnej polityki morskiej², wyrażona została myśl o uzasadnionej konieczności i przedstawione dążenie do wprowadzenia w życie unijnej polityki morskiej. Kilka miesięcy później państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały wezwane do opracowania i wprowadzenia zintegrowanego, spójnego i skoordynowanego mechanizmu podejmowania decyzji w odniesieniu do oceanów, mórz, regionów nadbrzeżnych i sektorów gospodarki morskiej.

W ostatnich latach, podczas debat toczących się na unijnych forach (na przykład na nieformalnych spotkaniach ministrów do spraw morskich czy też w ramach corocznie organizowanego Europejskiego Dnia Morza) dyskutowano o szansach i możliwościach wsparcia oraz rozwoju europejskiej

¹ A.H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

² Zielona Księga, *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz. Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem* przypisywane Arthurowi C. Clarke'owi, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 07.06.2006, KOM(2006)275, s. 1-54.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

gospodarki morskiej. W Unii Europejskiej panuje przekonanie o istnieniu cennego potencjału tkwiącego w gospodarce morskiej rozumianej jako obszar konkurencyjności i innowacyjności przemysłów morskich oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Unijna zintegrowana polityka morska (*Integrated Maritime Policy* – IMP) jest obecnie traktowana jako element Strategii Europa 2020³, a ponadto pozostaje w ścisłym związku z koncepcją unijnego błękitnego wzrostu (*blue growth*)⁴ i błękitnego pasa (*blue belt*)⁵.

W unijnej Strategii Europa 2020 zostały określone kierunkowe priorytety rozwoju gospodarczego nakierowane na utrzymanie i wzrost konkurencyjności oraz zatrudnienia w sektorach morskich. W ramach błękitnego wzrostu, w zgodności z celami Strategii Europa 2020, opracowano pięć obszarów unijnych działań, które mogą wspierać długofalowy wzrost gospodarczy i zatrudnienia, a są to: niebieska energia, akwakultura, turystyka morska, morskie zasoby mineralne i niebieska biotechnologia. Natomiast błękitny pas ma służyć zwiększeniu konkurencyjności sektora transportu morskiego przez umożliwienie statkom płynnego obsługiwanie połączeń na unijnym rynku wewnętrznym przy minimalnych ograniczeniach i uproszczonych procedurach administracyjnych.

W Unii Europejskiej obserwuje się wyraźną morską tendencję prorozwojową, która polega na promowaniu korzystania z podejścia sektorowego przy jednoczesnym preferowaniu wprowadzania do praktyki przez państwa członkowskie instrumentów zintegrowanego planowania i zarządzania morskiego. Cechą zintegrowanego podejścia jest łączenie priorytetów gospodarczych, społecznych, środowiskowych w ramach różnych polityk publicznych. Wyraźnie rysuje się tendencja powrotu do uprzemysłowienia gospodarki, w tym gospodarki morskiej, w celu utrzymania konkurencyjności i wzrostu zatrudnienia w zawodach morskich i z morzem powiązanych. W polityce morskiej Unii Europejskiej za priorytetowe cele uznano:

- zrównoważony wzrost konkurencyjności gospodarki morskiej w wymiarze społecznym, gospodarczym i zgodnie z prawem ochrony środowiska;

³ Komunikat Komisji *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010)2020; zob. też komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Podsumowanie realizacji strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2014) 130; więcej informacji: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *„Niebieski wzrost” szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich*, KOM(2012)494.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *„Niebieski pas”, jednolity europejski obszar transportu w żegludze*, KOM(2013)510.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

- rozwój badań z zakresu nowych technologii, wprowadzenie innowacyjnych produktów i zarządzanie nimi w zintegrowany sposób;
- wprowadzenie do praktyki koncepcji klastrów morskich;
- podniesienie poziomu życia w obszarach nadbrzeżnych;
- budowanie morskiej świadomości ekologicznej i zintegrowanego planowania przestrzennego w obszarach morskich;
- dbałość o dziedzictwo morskie Europy.

Zintegrowane podejście do spraw morskich stanowi dzisiaj podstawę polskiej polityki morskiej, która ma charakter polityki rozwojowej. Powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Morskiej RP, który jest rządowym forum współpracy nad ogółem spraw morskich przyczyniło się do lepszego ich wyeksponowania. Misją polityki morskiej RP jest tzw. maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli i gospodarki narodowej płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz zasobów naturalnych mórz i oceanów. Nadmorskie położenie Rzeczypospolitej Polskiej uznano za dobro narodowe o strategicznym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego oraz dla pozycji Polski w regionie Morza Bałtyckiego, w Europie i na świecie. Przyjęto, że to właśnie ono determinuje kształt i rozwój polskiej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska i zasobów przyrody. Realizacja tej misji wymaga merytorycznego wsparcia specjalistów z wielu dziedzin. Można więc zaryzykować tezę, że jako dokument polityka morską Rzeczypospolitej Polskiej mogłaby się skutecznie przełożyć w praktyce na konkretne działania na rzecz dobra ogólnonarodowego, nie tracąc z pola widzenia wymiaru międzynarodowego.

Polityka morską Unii Europejskiej – rzeczywista integracja czy zintegrowane podejście? Początek dyskusji o unijnej polityce morskiej

Zielona Księga „*W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*”, w podtytule której znalazło się zdanie „*Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej oceanem*” przypisywane A.C. Clarke’owi⁶, ma w pewnym sensie znaczenie symboliczne. Ponadto może być też uznana za podstawę podjęcia w Unii Europejskiej

⁶ Zielona Księga, *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*. „*Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem*”



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

po raz pierwszy konkretnej dyskusji dotyczącej znaczenia unijnej zintegrowanej polityki morskiej. Zaproponowano w niej kierowanie się podejściem holistycznym do zarządzania morzami i oceanami oraz korzystania z nich. Z Zielonej Księgi wynika, że zasady ładu administracyjno-regulacyjnego stanowią legitymację do opracowania polityki morskiej UE, która musi obejmować wszystkie aspekty mórz i oceanów. Nie ma większych wątpliwości, że takie ujęcie ma swoje źródło i zarazem uzasadnienie w postanowieniach konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza⁷.

Warto zwrócić uwagę, że w Zielonej Księdze postulowano, żeby polityka morska UE nie stanowiła zbioru pionowych polityk sektorowych. Miała być zintegrowana, międzysektorowa i multidyscyplinarna. Co więcej, polityka ta powinna odpowiadać na pytanie: w jaki sposób podejmowanie decyzji i godzenie zróżnicowanych interesów w obszarach morskich i styku ładu z morzem może doprowadzić do rozwoju działalności gospodarczej i inwestycyjnej w zgodzie z duchem zrównoważonego rozwoju? Osiągnięcie takiego „stopnia doskonałości” polityki na pewno wymaga współpracy i współdziałania oraz koordynacji i integracji działań politycznych nakierowanych na racjonalne korzystanie z mórz i oceanów⁸.

Niebieska Księga o zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej

Obecnie najważniejszym i kierunkowym dokumentem UE dotyczącym zintegrowanej polityki morskiej jest Niebieska Księga zatytułowana *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*⁹. Konsekwentnie, nawiązując do przesłania zawartego w Zielonej Księdze *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*, autorzy *Zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej* również przyjęli, że wszystkie zagadnienia związane z oceanami i morzami Europy są wzajemnie powiązane oraz że działania polityczne dotyczące spraw morskich należy prowadzić w sposób skoordynowany. Co więcej, wizja rozwoju polityki morskiej Unii Europejskiej jest oparta na budowaniu wiedzy o morzu¹⁰, natomiast do jej głównych celów polityki morskiej zalicza się:

przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 07.06.2006, KOM(2006)275, s. 1-54.

⁷ Dz. U. 2002 Nr 59, poz. 543.

⁸ D. Pyć, *Europejska polityka morska – Strategia w różnorodności*, „Prawo Morskie”, t. XXIII, 2007, s. 29-50.

⁹ KOM (2007)575.

¹⁰ Założenia przedstawiono w 2010 r. w komunikacie Komisji Europejskiej pt. Wiedza



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

- wzrost konkurencyjności gospodarki morskiej w zrównoważony sposób w wymiarze społecznym, gospodarczym i zgodnie z prawem ochrony środowiska;
- rozwój badań z zakresu nowych technologii, wprowadzanie innowacyjnych produktów i zarządzania nimi w zintegrowany sposób;
- wprowadzenie do praktyki koncepcji klastrów morskich, która polega na dzieleniu się przez poszczególne sektory wiedzą, prowadzeniu wspólnych badań i wprowadzaniu innowacji oraz na wspólnej edukacji i rozwoju;
- podniesienie poziomu życia w obszarach nadbrzeżnych;
- budowanie morskiej świadomości ekologicznej i zintegrowanego planowania przestrzennego w obszarach morskich;
- dbałość o dziedzictwo morskie Europy.

Przez wspólne zarządzanie gospodarką morską rozumie się w UE rozwijanie systemu kompleksowej obsługi w zakresie działalności morskiej na szczeblu państw członkowskich, a każde państwo członkowskie UE powinno opracować własną, krajową, zintegrowaną politykę morską¹¹. Zdaniem instytucji unijnych, celem samym w sobie nie jest wprowadzanie jednolitego systemu zarządzania gospodarką morską dla wszystkich państw członkowskich, ale integracja ich systemów. Stąd też dużo zachęt kierowanych do państw członkowskich UE do opracowania nowych podejść do własnych gospodarek morskich w oparciu o doświadczenia i szczególną charakterystykę różnych regionów morskich w Europie i dla wzmocnienia i ułatwienia współpracy na wszystkich szczeblach w zakresie zarządzania gospodarką morską.

Zintegrowana polityka morska UE ma być realizowana przez międzysektorowe i multidyscyplinarne zarządzanie morskie¹², któremu ma służyć:

- rozwijanie systemu zarządzania przez zintegrowanie instrumentów i instytucjonalnych zdolności do współpracy oraz procedur koordynacji;
- gromadzenie wiedzy i kreowanie przekrojowych instrumentów (*cross-cutting tools*) niezbędnych do umożliwienia wprowadzania zintegrowanej polityki;

o Morzu 2020 – dane morskie i obserwacje środowiska morskiego na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu; KOM(2010)461.

¹¹ Zob. szerzej: D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia morzem* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski (red.), WSAiB, Gdynia 2011, s. 178-198.

¹² D. Pyć, *Zarządzanie morskie* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. III, Hołyst B. (red.), Fundacja „Ubi societas, ibi ius”, Warszawa 2014, s. 297.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

- poprawa jakości polityki w poszczególnych sektorach poprzez aktywne poszukiwanie synergii i zwiększoną spójność między sektorami;
- uwzględnienie specyfiki mórz regionalnych położonych wokół Europy za pomocą rozwiązań dopasowanych do potrzeb i w zakresie realizacji wszystkich wymienionych celów.

Trzy instrumenty przekrojowe unijnej zintegrowanej polityki morskiej to:

- 1) morskie planowanie przestrzenne;
- 2) integracja systemów nadzoru morskiego;
- 3) gromadzenie wiedzy o morzu.

Morskie planowanie przestrzenne (w praktyce chodzi tu o plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich) ma służyć podejmowaniu właściwych decyzji, ułatwiając znajdowanie kompromisów pomiędzy konkurującymi ze sobą rodzajami działalności człowieka oraz utrzymaniu równowagi interesów sektorowych i sprawić, żeby zasoby morskie były wykorzystywane w racjonalny sposób, zgodnie ze zrównoważonym rozwojem. Celem morskiego planowania przestrzennego jest projektowanie przestrzeni dla osiągnięcia równowagi w wykorzystaniu dostępu do obszarów morskich i ich zasobów¹³. Zgodnie z założeniami zintegrowanej polityki morskiej UE nadrzędną rolę w planowaniu przestrzennym w obszarach morskich odgrywa podejście ekosystemowe.

Drugi instrument przekrojowy unijnej zintegrowanej polityki morskiej odnosi się do nadzoru morskiego. Integracja systemów nadzoru morskiego służy zapewnianiu bezpieczeństwa korzystania z mórz i bezpieczeństwa unijnych granic morskich. Celem UE jest doprowadzenie do zwiększenia efektywności wykorzystania już istniejących systemów nadzoru morskiego przez stworzenie wspólnej platformy wymiany informacji morskich, uwzględniając przy tym konieczność zapewnienia interoperacyjności i jednolitości obowiązujących standardów, a także potrzebę utrzymania spójności europejskiej i międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Integracja nadzoru morskiego powinna doprowadzić do wyższej skuteczności morskich operacji wojskowych i innych działań skierowanych na zapewnienie bezpieczeństwa na morzu oraz zmniejszenia ich kosztów. Działania te obejmują: kontrolowanie niezgodnej z prawem działalności na morzu (wykrywanie, śledzenie, przechwytywanie), zapobieganie wypadkom na morzu, wykrywanie nielegalnych zrzutów, monitorowanie działalności połowowej i ochronę środowiska oraz zasobów naturalnych¹⁴.

¹³ D. Pyć, *Morskie planowanie przestrzenne* [w:] D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórska (red.), *Leksykon prawa morskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 306-314.

¹⁴ Komunikat Komisji „W kierunku integracji nadzoru morskiego w Unii Europejskiej”, KOM(2009)538.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Trzeci instrument przekrojowy unijnej zintegrowanej polityki morskiej sprowadza się do gromadzenia wiedzy o morzu, pozyskania danych morskich, tworzenia ich baz, jak również zwiększania dostępności informacji. Instrument ten wychodzi naprzeciw potrzebom przedsiębiorców, organów publicznych, świata nauki i społeczeństwa. Korzystanie z niego sprzyja wzrostowi konkurencyjności i innowacjom, co może przekładać się na wartość dodaną płynącą z gospodarek morskich państw członkowskich dla całej Unii Europejskiej.

Wykorzystanie tych trzech instrumentów ma z jednej strony wzmocnić rozwój gospodarczy państw członkowskich i regionów nadmorskich, polepszyć monitorowanie środowiska morskiego oraz zapewnić bezpieczeństwo, ochronę i przestrzeganie prawa w obszarach morskich UE, a z drugiej przyczynić się uelastycznienia możliwości inwestowania w gospodarkę morską oraz do poprawy warunków dla zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych mórz i oceanów, przy zachowaniu ich ekosystemów w dobrym stanie ekologicznym.

W ramach konsultacji prowadzonych w latach 2006-2007 zintegrowana polityka morska została uznana za ważny obszar polityki Unii Europejskiej. Po ponad ośmiu latach promowania zintegrowanego podejścia do spraw morskich w UE można zaobserwować, że zmieniło się postrzeganie znaczenia mórz i jego zasobów oraz roli regionów nadmorskich w unijnej gospodarce morskiej. Zintegrowana polityka morska UE została przyjęta w 2007 r. Jej celem jest „eksponowanie wymiaru morskiego Europy” przez wzmocnienie gospodarki morskiej, ochronę środowiska morskiego, wspieranie badań i innowacji, a także rozwoju obszarów przybrzeżnych¹⁵.

Patrząc od strony podmiotowej na szanse i możliwości realizacji zintegrowanej polityki morskiej UE, nie ma większych wątpliwości, że potrzebne jest zaangażowanie instytucji UE, państw członkowskich UE i regionów nadmorskich. Zadaniem organów unijnych jest poszukiwanie synergii i usuwanie niespójności w celu osiągnięcia integracji w kształtowaniu polityki morskiej. Państwa członkowskie dążą w kierunku koordynacji polityk morskich z politykami narodowymi przy uwzględnieniu celów IMP. Opracowują krajowe polityki morskie mające charakter dokumentów strategicznych lub też rozwojowych. Dobre praktyki postępowania pro-morskiego w UE są wypracowywane przez regiony nadmorskie, w których działają grupy robocze opracowujące plany działania w zakresie polityki morskiej i zarządzania obszarami przybrzeżnymi.

¹⁵ Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie z postępu prac w dziedzinie zintegrowanej polityki morskiej UE, KOM(2009)540.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

W 2009 r. Komisja Europejska przedstawiła strategię UE dla regionu Morza Bałtyckiego¹⁶. Jest to makroregionalna strategia zawierająca wytyczne dotyczące kwestii środowiskowych, związanych z energią, transportem, wzrostem gospodarczym oraz bezpieczeństwem i ochroną. Stanowi ona przykład regionalnego wdrażania zintegrowanej polityki morskiej UE w regionie Morza Bałtyckiego.

Warto również wspomnieć o sprawozdaniu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Postęp w zakresie zintegrowanej polityki morskiej*¹⁷, w którym jest mowa o sukcesach i o tym co jeszcze trzeba zrobić, żeby osiągnąć cele IMP. Głównymi obszarami ocenianymi w sprawozdaniu są:

- wkład gospodarki morskiej we wzrost gospodarczy i zatrudnienie;
- współpraca międzysektorowa i transgraniczna na rzecz zapewnienia optymalnych warunków wzrostu gospodarki morskiej;
- ochrona obywateli Europy i morskiej działalności gospodarczej przed zagrożeniami związanymi z morzem;
- badania naukowe, wiedza i użytkownicy końcowi: zmniejszenie luki między sferą badań a przemysłem;
- terytorialne korzyści wynikające z polityki morskiej;
- ochrona ekosystemów morskich – warunek i czynnik wzrostu;
- lepsze zarządzanie w kwestiach morskich;
- działania na poziomie międzynarodowym.

Aby móc realizować cele IMP, Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzania własnych, krajowych zintegrowanych polityk morskich. Wskazała też, że państwa członkowskie powinny rozważyć powołanie struktur koordynujących sprawy morskie w ramach systemów administracyjnych. Część państw członkowskich powołała zespoły bądź komitety międzyresortowe, którym powierzyła rolę liderów w zakresie koordynacji spraw morskich. Polska znalazła się wśród tych państw powołując Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, co zaowocowało opracowaniem polskiej polityki morskiej jako jednej z pierwszych zintegrowanych morskich polityk krajowych w UE.

¹⁶ KOM(2009)248.

¹⁷ KOM(2012)491.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Błękitny wzrost

Analiza unijnych dokumentów z obszaru polityki morskiej, poczynwszy od 2006 r. do dnia dzisiejszego, pozwala na wniosek, że ze zintegrowaną polityką morską UE dobrze współgra koncepcja błękitnego wzrostu (*blue growth*). Jest to inteligentny, zrównoważony i zintegrowany wzrost gospodarczy połączony ze wzrostem zatrudnienia w branży morskiej. *Blue growth* włącza politykę morską w ramy realizacji celów Strategii Europa 2020. W Komunikacie Komisja Europejska zidentyfikowała pięć obszarów perspektywicznych rozwoju gospodarki morskiej. Należą do nich: energia odnawialna mórz i oceanów, akwakultura, niebieska biotechnologia, turystyka przybrzeżna i wydobywanie minerałów z dna morza. Osiągnięcie celów *blue growth* ma się przyczynić do wzrostu gospodarczego, poprawy konkurencyjności i stworzyć potencjał dla nowych miejsc pracy w UE.

W dniu 3 marca 2010 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹⁸, w którym wyraźnie wskazano na potrzebę wspólnego działania państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wprowadzania reform umożliwiających sprostanie wyzwaniom wynikającym z globalizacji, starzenia się społeczeństw oraz racjonalnego wykorzystywania zasobów. Strategia Europa 2020 opiera się na trzech podstawowych i jednocześnie współzależnych kierunkach działań. Są to:

- inteligentny wzrost (*smart growth*) oparty na pogłębianiu wiedzy i rozwoju innowacyjnych technologii;
- zrównoważony wzrost (*sustainable growth*) polegający na transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej;
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) mający na celu wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, która będzie zapewniać spójność gospodarczą, społeczną oraz terytorialną.

Utrzymujące się wyraźne różnice w poziomie konkurencyjności gospodarek krajów UE, zwłaszcza w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi (wolniejsze w Europie tempo rozwoju oraz mniejsza zdolność do tworzenia i absorpcji nowych technologii) dały impuls do opracowania na poziomie UE dokumentu strategicznego dotyczącego polityki innowacyjnej – Strategii

¹⁸ „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2010)2020.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Europa 2020, czyli Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jej głównym celem jest stworzenie w UE dynamicznie rozwijającej się gospodarki, opartej na wiedzy, zdolnej do tworzenia nowych trwałych miejsc pracy oraz zapewniającej spójność społeczną. Badania wskazują, że osiągnięcie celu określonego w strategii Europa 2020, który zakłada zwiększenie inwestycji w badania i rozwój do 3% PKB, pozwoliłoby do 2025 roku utworzyć 3,7 mln miejsc pracy i podwyższyć roczny PKB nawet o 795 mld euro.

Dzisiaj Europa 2020 jest strategicznym programem rozwoju społeczno-gospodarczego dla całej Unii Europejskiej. Zastąpiła ona realizowaną od 2000 r., zmienioną w 2005 r. Strategię Lizbońską¹⁹. Do Strategii Europa 2020 odnosi się również Deklaracja Ministrów odpowiedzialnych za prowadzenie spraw Zintegrowanej Polityki Morskiej i Komisji Europejskiej w sprawie Morskiej Agendy dla wzrostu i zatrudnienia (Deklaracja z Limassol), która została przyjęta w dniach 7-8 października 2012 r. na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich Unii Europejskiej właściwych do spraw polityki morskiej. W Deklaracji z Limassol odniesiono się do wszystkich spraw ujętych w IMP, w tym gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Szczególnie silny położono nacisk na włączenie się państw członkowskich w realizację celów Strategii Europa 2020, w szczególności w zakresie innowacyjności, zrównoważonego rozwoju gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Deklaracja składa się z dwóch zasadniczych części. Są to: *Dynamiczna Morska Agenda na rzecz Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia (A Dynamic Marine and Maritime Agenda for Growth and Jobs)* oraz *Błękitna Gospodarka na rzecz Inteligentnego, Zrównoważonego Wzrostu Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu (The Blue Economy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth)*. Komisja Europejska założyła, że przyjęcie Deklaracji z Limassol spowoduje uruchomienie wielu inicjatyw w celu zbadania i wsparcia potencjału wzrostu, co znalazło swoje odzwierciedlenie w komunikatach na temat: turystyki nadmorskiej i morskiej, energii mórz i oceanów, niebieskiej biotechnologii i morskiego górnictwa surowców mineralnych, jak również opracowanie strategicznych wytycznych odnoszących się do akwakultury. Wszystkie te inicjatywy podejmuje się w porozumieniu z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

Również projekt *Unia innowacji* jest traktowany jako klucz do osiągnięcia celów zawartych w Strategii Europa 2020, ukierunkowanych na tworzenie stabilnej europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Nadrzędnym celem tego projektu jest likwidacja barier hamujących rozwój innowacyjno-

¹⁹ D. Pyć, *Redefinicja strategii lizbońskiej*, „Studia Europejskie” t. XIV, 2005, s. 119-130.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

ści oraz przeszkód we wprowadzaniu na rynek UE nowatorskich pomysłów i technologii. Jego głównym założeniem jest poprawa dostępu do finansowania badań naukowych i innowacji w Europie, która pozwoli na bardziej efektywne i praktyczne wykorzystywanie innowacyjnych pomysłów w nowych produktach i usługach, co z kolei przełoży się na wzrost zatrudnienia i rozwój gospodarczy. W projekcie podkreślono również konieczność poprawy współpracy pomiędzy światem nauki i biznesu.

Warto też wspomnieć o komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy*, w którym wskazała ona na wyzwania dla rozwoju innowacyjności i niebieskiej gospodarki, a także zaproponowała rozwiązania, ukierunkowane na usunięcie barier uniemożliwiających pełne wykorzystanie zasobów morskich.

Należy też wskazać na Program Horyzont 2020. Jest on najszerzej zakrojonym w historii UE programem w zakresie badań i innowacji. Na badania przeznaczono w nim ok. 70 mld euro. „Biznesowe” podejście prezentowane w tym programie obejmuje stworzenie partnerstwa pomiędzy sektorem prywatnym a państwami członkowskimi UE w celu podejmowania i realizacji wspólnych przedsięwzięć. Program Horyzont 2020 jest „nośnikiem” środków dla dalszego rozwoju Europejskiej Przestrzeni Badawczej (w celu usunięcia barier utrudniających stworzenie jednolitego rynku wiedzy, nauki oraz innowacji). Program Horyzont 2020 może również przyczynić się do realizacji celów *Wiedzy o morzu 2020* przez rozwój i integrację europejskiej infrastruktury badań morza, rozwój nowoczesnych, zorientowanych na użytkownika technologii obserwacji morskich oraz realizację projektów badawczych, których rezultatem będą dane na temat środowiska morskiego i aktywności człowieka w tym obszarze.

W Unii Europejskiej sprawy morskie mają też swoje święto. Europejski Dzień Morza, obchodzony w dniu 20 maja, został ustanowiony Wspólną Trójstronną Deklaracją Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w 2008 r. W Deklaracji zwrócono uwagę, że Unia jest „kontynentem morskim z linią brzegową wynoszącą prawie 70 tys. km”. Podkreślono, że 22 spośród 27 państw członkowskich Unii Europejskiej to państwa nadbrzeżne lub wyspiarskie. Europejski Dzień Morza służy wzmocnieniu roli i znaczenia spraw morskich w Unii Europejskiej. W ramach obchodów organizowane są konferencje, panele tematyczne oraz imprezy okolicznościowe.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Błękitny pas

Pakiet Błękitny pas opracowano w celu utworzenia rynku wewnętrznego dla unijnych towarów przewożonych na pokładach statków. W komunikacie Komisja tworzy ramy polityczne dla przyszłego Błękitnego pasa jako koncepcji wspartej w 2010 r. przez Radę, a w założeniu zwiększającej konkurencyjność sektora transportu morskiego przez umożliwienie statkom morskim swobodnego obsługiwanie połączeń na rynku wewnętrznym UE przy minimalnych ograniczeniach biurokratycznych oraz korzystaniu z uproszczonych i ujednoczonych instrumentów funkcjonujących w transporcie morskim z portów w państwach trzecich. Komisja jest zdania, że w celu uzyskania szybkich i rzeczywistych wyników operacyjnych, pakiet Błękitny pas powinien skutkować: usprawnieniami w zakresie wykonywania przewozów regularną linią żegludową oraz, biorąc pod uwagę gospodarczą rzeczywistość, ułatwieniami dla statków, które zawijają również do portów w państwach trzecich. Potrzebny jest też przegląd dyrektywy 2002/59/WE ustanawiającej wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków oraz wdrożenie dyrektywy w sprawie formalności sprawozdawczych. Zdaniem Komisji będzie to stanowiło wsparcie przy realizacji poszerzonego pakietu Błękitny pas.

Polska polityka morska. Integrowanie priorytetów na zasadzie zrównoważonego rozwoju

Polityką o charakterze prorozwojowym jest uchwalona przez Radę Ministrów w marcu 2015 r. Polityka morska RP do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku). Trudno oceniać jej skuteczność po roku od uchwalenia. Zresztą byłoby to błędne w samym założeniu, ponieważ już od kilku lat jest ona realizowana na podstawie założeń, a corocznie sporządzany raport z jej realizacji, do którego wkład merytoryczny opracowuje wiele różnych podmiotów gospodarki morskiej lub z nią związanych, pozwala na ocenę podejścia do spraw morskich w Polsce. W Polityce morskiej RP do kierunków priorytetowych należą przede wszystkim: wzmocnienie pozycji polskich portów, zapewnienie bezpieczeństwa morskiego, stworzenie warunków dla rozwoju gospodarki morskiej opartej na wiedzy i kwalifikacjach, poprawa stanu środowiska morskiego i ochrona brzegów morskich.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Na gospodarkę morską składa się wiele różnych rodzajów działalności człowieka, która prowadzona jest w środowisku morskim i przybrzeżnym, ale również czasami daleko od morza. Najczęściej kojarzymy ją z: portami morskimi i transportem morskim, przemysłem stoczniowym, rybołówstwem i przetwórstwem rybnym, turystyką morską, a nieco rzadziej z: górnictwem morskim, energetyką morską, morskimi badaniami naukowymi, szkolnictwem morskim, administracją morską czy też dziedzictwem i kulturą morską. W związku z tym może warto na gospodarkę morską spojrzeć jak na system naczyń połączonych, to znaczy takich, które często są zależne lub współzależne od siebie. Nieco abstrakcyjne podejście pozwala na wyobrażenie sobie sprawnie funkcjonującej gospodarki morskiej jako sieci współpracującej dzięki zintegrowanemu podejściu. Praca nad wzmocnieniem i właściwym wykorzystaniem sieci współpracującej może przyczynić się do opracowania i wprowadzenia w życie mechanizmów wspomagających na przykład polską administrację morską, która zasadniczo działa w sposób sektorowy. Teoretycznie można również przyjąć, że sieć współpracująca przyczynia się do wykształcenia pragmatycznej zdolności funkcjonowania administracji morskiej, ale pod warunkiem jej wysokiej i zrównoważonej integracji wewnętrznej i zewnętrznej.

Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Drogą do realizacji zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i przybrzeżnych jest morskie planowanie przestrzenne. To otwarty proces analizowania i planowania przestrzeni morskiej. W praktyce konkretne działania skierowane na opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich zostały podjęte przez administrację morską jesienią 2013 r. Natomiast zintegrowane zarządzanie obszarami morskimi, oparte na współpracy zainteresowanych podmiotów, jest procesem zapoczątkowanym przez polską administrację morską już wiele lat temu i doskonalonym w miarę nabywania doświadczeń.

Międzyresortowy zespół do spraw polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej

Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów powołanym zarządzeniem nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej²⁰. Zespół został powołany z inicjatywy ministra właści-

²⁰ M.P. Nr 70, poz. 635 z późn. zm.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

wego ds. gospodarki morskiej, a jego członkami są przedstawiciele resortów w randze sekretarza lub podsekretarza stanu.

Zespół określa kierunki polskiej polityki morskiej oraz koordynuje sprawy polskiej polityki morskiej w zakresie udziału Polski w kształtowaniu, koordynacji i realizacji zintegrowanej polityki morskiej UE. Ponadto do jego zadań należy monitorowanie realizacji polskiej polityki morskiej, przygotowywanie i opiniowanie projektów stanowisk Rady Ministrów, opracowywanie rocznych raportów oraz innych dokumentów na potrzeby Rady Ministrów, a także instytucji UE.

Dotychczas Zespół odbył około trzydziestu posiedzeń, których tematyka obejmowała szerokie spektrum zagadnień związanych z polską i unijną zintegrowaną polityką morską. Dyskutowano m.in. na temat integracji krajowych systemów nadzoru morskiego, morskich aspektów Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, założeń polskiej polityki polarnej, planowania przestrzennego obszarów morskich, utworzenia i funkcjonowania Narodowego Centrum Danych Oceanograficznych, działań Polski w zakresie ochrony środowiska morskiego Bałtyku w związku z wdrażaniem dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz Krajowego Bałtyckiego Planu Działań HELCOM. Omawiano także najważniejsze problemy polskiego sektora morskiego oraz przedsiębiorców działających w gospodarce morskiej. W ramach posiedzeń Zespołu przygotowywano również spotkania tematyczne organizowane z udziałem zaproszonych gości.

Należy też podkreślić, że podczas opracowywania polskiej polityki morskiej udało się osiągnąć dobrą współpracę resortów oraz wszystkich służb i inspekcji, przedstawicieli zarządów portów i terminali, a także przedstawicieli morskiej branży transportowej prowadzoną w celu identyfikacji barier biurokratycznych, proceduralnych i prawnych blokujących rozwój przedsiębiorczości morskiej. Jedno z posiedzeń Zespołu w całości poświęcone było problemowi poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce oraz redukcji barier istotnie hamujących rozwój gospodarczy sektorów morskich, w tym portów morskich. Na forum Zespołu przedstawiciele resortów, przedstawiciele zarządów polskich portów morskich oraz przedstawiciele branży transportowej i spedycji morskiej dyskutowali na temat istniejących barier w przedsiębiorczości morskiej oraz możliwych działań prorozwojowych w tym zakresie. W pierwszej kolejności postulowano wprowadzenie m.in. zmian w systemie podatkowym oraz uproszczenie i skrócenie procedur odpraw towarów w polskich portach morskich.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Raporty z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej

Raport z realizacji polityki morskiej RP jest dokumentem rządowym przygotowywanym przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiającym działania podjęte przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz realizacji zintegrowanej polityki morskiej UE. Dokument prezentuje najważniejsze działania rządu RP wpisujące się w proces realizacji polityki morskiej państwa oraz najważniejsze wydarzenia związane z prowadzeniem polityki morskiej państwa. Raport jest corocznie przedstawiany Radzie Ministrów przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Polityki Morskiej RP²¹.

Raporty prezentują m.in. działania legislacyjne rządu RP w zakresie polityki morskiej, działania w zakresie konwencji i umów międzynarodowych dotyczących spraw morskich, stanowiska rządu RP do dokumentów unijnych dotyczących zintegrowanej polityki morskiej, informacje na temat najważniejszych spotkań oraz konferencji z zakresu polityki morskiej na szczeblu europejskim i międzynarodowym z udziałem przedstawicieli RP. Dotychczas Zespół przygotowywał coroczne raporty z realizacji polityki morskiej RP, począwszy od 2008 r., które następnie przedkładane były Komitetowi do Spraw Europejskich oraz Komitetowi Rady Ministrów.

Uchwalenie polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)

Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) została przyjęta w dniu 17 marca 2015 r. w drodze uchwały nr 33/2015 Rady Ministrów. Polska polityka morska jest pierwszą od kilkunastu lat polityką morską. Ma ona na celu usystematyzowanie priorytetów i celów działania państwa w zakresie wielu spraw morskich składających się na gospodarkę morską. Polska polityka morska ma integrować sektory morskie i inne z nimi powiązane. Całościowe, zintegrowane podejście do spraw morskich ma na celu maksymalizację korzyści dla gospodarki narodowej i społeczeństwa, ma służyć racjonalnemu korzystaniu z położenia Polski na Morzem Bałtyckim. Wykorzystanie nadmorskiego położenia Polski ma strategiczne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego oraz dla pozycji kraju w stosunkach międzynarodowych w regionie Morza Bałtyckiego, Europy i na świecie.

²¹ M.P. Nr 70, poz. 635, z 2009 r. Nr 34, poz. 503 oraz z 2010 r. Nr 87, poz. 1025.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

Opracowanie polityki morskiej RP wynika z faktu, że Polska jest państwem morskim oraz z potrzeby usystematyzowania celów i działań służących rozwojowi gospodarki morskiej. Polska potrzebowała przekrojowej i integrującej sektory polityki morskiej, której realizacja będzie wymagać zaangażowania i współpracy podmiotów na poziomie lokalnym, krajowym i regionalnym. Ogólnie rzecz ujmując, niezbędne okazało się szerokie i kompleksowe spojrzenie na wszystkie zagadnienia związane z morzem.

Istotą zintegrowanej polityki morskiej UE jest całościowe ujęcie problematyki morskiej. Polityka morska RP jest zgodna z zaleceniami Komisji Europejskiej zawartymi w Komunikatach: *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*²² oraz *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami*²³.

Misją polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej jest maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli i gospodarki narodowej płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz zasobów mórz i oceanów.

Celem strategicznym polityki morskiej państwa jest zwiększenie udziału sektora gospodarki morskiej w PKB oraz wzrost zatrudnienia w gospodarce morskiej.

Polityka obejmuje dziewięć kierunków rozwoju, którymi są:

- 1) wzmocnienie pozycji polskich portów morskich,
- 2) zwiększenie konkurencyjności transportu morskiego,
- 3) zapewnienie bezpieczeństwa morskiego i na morzu,
- 4) stworzenie warunków dla rozwoju gospodarki morskiej opartej na wiedzy i kwalifikacjach,
- 5) racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych środowiska morskiego,
- 6) zrównoważone zarządzanie rybołówstwem morskim,
- 7) poprawa stanu środowiska morskiego i ochrona brzegu morskiego,
- 8) wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju,
- 9) usprawnienie zarządzania morskiego.

Do każdego kierunku zostały sformułowane podstawowe cele, działania na rzecz ich realizacji, jak również przewidywane efekty ich wprowadzania. Tak ujęta polityka morska ma ułatwić wszystkim zainteresowanym stronom współpracę w kształtowaniu zrównoważonej gospodarki morskiej.

Projekt Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030) został opracowany na szczeblu ponadresortowym

²² KOM(2007)575.

²³ KOM(2008)395.



Dorota Pyc: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawę do jego opracowania stanowił dokument pt. Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020, który w dniu 14 września 2009 r. został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów z rekomendacją opracowania docelowej polityki morskiej.

Analizując dla przykładu wybrane priorytety PMRP i opierając się tylko na dwóch wyznacznikach do oceny: inwestycjach i dostosowaniu do standardów międzynarodowych i unijnych można postawić tezę, że polskie prawo służy wzrostowi gospodarczemu w obszarze rozumianej szeroko gospodarki morskiej.

Jeżeli chodzi o wzmocnienie pozycji polskich portów, to inwestycje w infrastrukturę portową i infrastrukturę dostępu do portów od strony morza i lądu przyciągnęły do polskich portów morskich przedsiębiorców prywatnych, w tym zagranicznych. Beneficjentami tych inwestycji są m.in. administracja morska i zarządy portów morskich. Inwestycje te przynoszą korzyści, np. wzrost przeładunków w polskich portach. W 2014 r. w portach w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu przeładowano łącznie blisko 70 mln ton, tzn. 7,2% więcej niż w 2013 r. Bazą dla tych inwestycji jest również prawo.

Nie ma wątpliwości, że ważne jest odpowiednie dostosowanie polskiego prawa do standardów międzynarodowych i unijnych. Dla uczestników obrotu portowo-morskiego szczególne znaczenia mają przepisy ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (tzw. czwarta ustawa deregulacyjna), która weszła w życie dnia 1 stycznia 2015 r. Ustawa ta wprowadziła ułatwienia w zakresie obrotu portowo-morskiego. Są to: zmniejszenie uciążliwości importowych procedur kontrolnych towarów przez polskie porty morskie (co do zasady przeprowadzanie czynności urzędowych – innych niż rewizja, badania laboratoryjne czy kwarantanna – niezbędnych do dopuszczenia towaru do obrotu, nastąpi w ciągu 24 godzin od momentu przedstawienia towaru do kontroli granicznej; w szczególnych przypadkach – termin będzie mógł być przedłużony do 48 godzin – proponowane rozwiązanie skraca czas kontroli i w konsekwencji przyspieszy obrót towarem przez przedsiębiorcę); termin ten nie dotyczy odpraw, do przeprowadzenia których niezbędne będzie przeprowadzenie badań laboratoryjnych, poddanie towaru kwarantannie lub – w przypadku żywych zwierząt – izolacji; ustawa rozszerzyła zadania Służby Celnej o obowiązek koordynacji kontroli odbywających się w portach w taki sposób, aby możliwe było ich przeprowadzenie maksymalnie w ciągu jednej doby przez wszystkie inspekcje w sposób jak najmniej uciążliwy dla importerów i operatorów. Na naczelniku urzędu celnego właściwego dla portu morskiego spoczywa obowiązek poinformowania innych służb kontrolnych (Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Roślin



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

i Nasiennictwa i Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych) oraz ustalenie terminu i miejsca kontroli (w uzgodnieniu z operatorem portowym i dysponentem towaru); wydłużenie terminu na rozliczenie VAT w imporcie (zmiana polega na odejściu od terminu płatności podatku VAT od towarów importowanych w ciągu 10 dni od dnia powiadomienia przez organ celny o wysokości należności podatkowych na rzecz rozliczenia wraz ze składaniem deklaracji podatkowej VAT) – w ustawie rozwiązanie to przewidziane jest dla przedsiębiorców posiadających status upoważnionego przedsiębiorcy AEO.

Nowe rozwiązania przyspieszają obsługę obrotu towarowego i zwiększają jego płynność, co pozwala na redukcję kosztów ponoszonych przez importerów. Ich efektem jest wzrost konkurencyjności polskich portów morskich. Zgłoszenie celne towaru do procedury dokonywane jest przez importera elektronicznie i w przypadku braku konieczności przeprowadzenia kontroli fizycznej towaru obsługiwane jest w czasie od 15 do 30 minut. Standard unijny określa czas odprawy celnej na 2 godziny.

Wprowadzona regulacja objęła swoim zakresem następujące podmioty: w zakresie zmniejszenia uciążliwości importowych procedur kontrolnych – wszystkie podmioty importujące towary przez porty morskie, przedsiębiorstwa portowe obsługujące ładunki, terminale kontenerowe, spedytorzy oraz służby kontrolne (celne, sanitarne, weterynaryjne, fitosanitarna, jakości handlowej); w zakresie wydłużenia terminu na rozliczenie VAT w imporcie dla AEO – przedsiębiorcy dokonujący importu towarów posiadający status upoważnionego przedsiębiorcy (AEO). W Polsce status AEO posiada 634 przedsiębiorców (w całej UE ok. 13 tys. podmiotów, w tym w Niemczech ok. 5,5 tys., w Holandii ok. 1,5 tys.).

Kierunkiem rozwoju określonym w polskiej polityce morskiej jest usprawnienie zarządzania morskiego, którego celem jest m.in. wzmacnianie efektywności działalności struktur zarządzania morskiego na wszystkich szczeblach decyzyjnych, przy udziale zainteresowanych stron oraz stworzenie warunków zrównoważonego rozwoju obszarów morskich i strefy przybrzeżnej. Zatem wśród priorytetów polskiej polityki morskiej są również sprawy odnoszące się do morskiego planowania przestrzennego. Po raz pierwszy w historii Rzeczypospolitej Polskiej przystąpiono do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Celem planu jest optymalna dystrybucja przestrzeni morskiej między dotychczasowych oraz potencjalnych użytkowników, których funkcjonowanie jest jeszcze w fazie projektowej, jak farmy wiatrowe czy podwodne hotele. Gwałtowny rozwój nowych technologii powoduje, że dziś nie potrafimy przewidzieć, w jaki sposób obszary morskie mogą być użytkowane za kilkadziesiąt lat. Planowanie przestrzenne ma na celu nie tylko obecny rozwój gospodarczy i społeczny, ale również zachowanie środowiska naturalnego



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

i wolnej przestrzeni morskiej dla przyszłych pokoleń, aby mogły one w zrównoważony sposób korzystać ze środowisk morskiego i zasobów morskich²⁴.

Instrumentem morskiego planowania przestrzennego są plany zagospodarowania obszarów morskich. Polska administracja morska opracowała harmonogram prac w zakresie opracowania planów. Harmonogram prac przewiduje opracowanie planu dla całego obszaru morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej do końca 2016 r. Na kolejnych etapach będą opracowane plany dla wód przybrzeżnych. Dyrektorzy urzędów morskich zidentyfikowali 276 zainteresowanych planowaniem morskich podmiotów, do których skierowali zaproszenia do współpracy. Są wśród nich przedstawiciele samorządów lokalnych, partnerzy społeczni oraz przedsiębiorcy. Opracowanie planu zagospodarowania obszarów morskich RP ułatwi planowanie i prowadzenie inwestycji w obszarach morskich oraz przyczyni się do stałego zrównoważonego rozwoju tych obszarów²⁵.

Wnioski

Doświadczenie przemian w gospodarce morskiej towarzyszy nam od kilkadziesiąt lat w zasadzie nieustannie. Trudno mówić o stabilizacji czy też pewności w dzisiejszej gospodarce. W tych wrażliwych warunkach ważne jest, aby współtworzyć polską gospodarkę morską i kreować jej przyszłość w oparciu o dobrze zaplanowane inwestycje i przynoszące zyski innowacje, kierując się przy tym w racjonalny sposób zintegrowanym podejściem.

Zintegrowane podejście do spraw morskich w Unii Europejskiej powinno służyć integracji polityki morskiej w szeroko rozumianym znaczeniu podmiotowym. Polityka morska Unii Europejskiej opiera się na zintegrowanym podejściu do spraw morskich. Podejście to jest wyjątkowo pojemne. Z założeń przyjętych przez Komisję Europejską wynika, że europejska polityka morska, eksponując „wymiar morski”, ma rozwijać zintegrowane podejście do zarządzania morzami i oceanami, odnosząc je do wszelkiej działalności prowadzonej przez człowieka w środowisku morskim i przybrzeżnym.

Wyzwaniem dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich stało się wypracowanie spójnej polityki w zakresie: transportu morskiego, przemysłów w regionach morskich, energii pochodzącej z morza, rybołówstwa,

²⁴ D. Pyć, *Ład przestrzenny na morzu jako cel zrównoważonej gospodarki morskiej* [w:] *Mare Nostrum, Księga Jubileuszowa prof. Leonarda Łukaszuka*, M. Szuniewicz (red.), Fundacja Promocji Przemysłu Okrętowego i Gospodarki Morskiej, Gdańsk 2015, s. 178-191.

²⁵ Zob. też: D. Pyć, *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną*, „Prawo Morskie” t. XXIX, 2013, s. 117-135.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

ochrony środowiska morskiego oraz utrzymania bioróżnorodności morskiej i przybrzeżnej, a także innych powiązanych z morzem obszarów działalności człowieka. Uznano, że zintegrowane zarządzanie w środowisku morskim powinno odbywać w granicach regionów wyznaczonych w oparciu o czynniki ekologiczne

Zielona Księgi dotycząca kierunków unijnej polityki morskiej wywarła wpływ na kształtowanie się zintegrowanego podejścia do rozwoju gospodarek morskich państw członkowskich Unii Europejskiej. W następnych latach silnie promowano w UE tak zwany solidny model funkcjonowania zgodnie z zasadami ochrony środowiska morskiego. Do jego priorytetów zaliczono: zintegrowane, międzysektorowe i interdyscyplinarne planowanie morskie; budowanie świadomości morskiej; utrzymanie integralności europejskich obszarów morskich. Upraszczając, w UE nakreślono wówczas warunki ramowe zintegrowanej polityki morskiej, które miały tworzyć równe szanse dla podmiotów gospodarczych zaangażowanych w unijną żeglugę, przemysł stoczniowy i gospodarkę portową. Przyjęto, że IMP można z powodzeniem realizować tylko wtedy, gdy w formułowanie i wprowadzanie odpowiednich instrumentów włączone zostaną wszystkie zainteresowane podmioty na poziomie lokalnym i regionalnym z uwzględnieniem najlepszych praktyk stosowanych w regionach Europy.

Dzisiaj szybko zmienia się otoczenie gospodarcze. Tworzą się globalne i regionalne przestrzenie nowych możliwości. Z przystąpienia przez Polskę do Unii Europejskiej wynikają korzyści dla polskiej gospodarki morskiej. Korzyści z akcesji są jednak rozłożone w czasie. Nie wszystkie ujawniają się od razu. Wymiernymi korzyściami są osiągnięcia infrastrukturalne. Należy mieć na względzie, że gwarancją silnej gospodarki morskiej Polski jest polityka państwa przyjazna dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą bezpośrednio lub pośrednio związaną z gospodarką morską.

Polska powinna uczestniczyć w rozwoju europejskim i światowym, korzystając z dorobku polskiej kultury morskiej i tradycji tworzonych przez pokolenia ludzi morza, dla których ważna była polska bandera oraz przekazywanie wiedzy adeptom sztuki morskiej. Trzeba być przy tym uważnym i pragmatycznym w działaniu. Dynamika współczesnego świata pokazuje, że nie wolno nowoczesnego myślenia o polskiej gospodarce morskiej zamknąć jedynie w historycznej narracji.



BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Pyć D., *Europejska polityka morską – Strategia w różnorodności*, „Prawo Morskie” t. XXIII, 2007.
2. Pyć D., *Ład przestrzenny na morzu jako cel zrównoważonej gospodarki morskiej* [w:] *Mare Nostrum, Księga Jubileuszowa prof. Leonarda Łukasza*, Szuniewicz M. (red.), Fundacja Promocji Przemysłu Okrętowego i Gospodarki Morskiej, Gdańsk 2015.
3. Pyć D., *Morskie planowanie przestrzenne* [w:] D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska (red.), *Leksykon prawa morskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
4. Pyć D., *Polityka morską Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządu morzem* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga pamiątkowa dedykowana profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Jackowiak U., Nakielska I., Lewandowski P. (red.), WSAiB, Gdynia 2011.
5. Pyć D., *Redefinicja strategii lizbońskiej*, „Studia Europejskie” t. XIV, 2005.
6. Pyć D., *Zarządzanie morską* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. III, Hołyst. B. (red.), Fundacja Ubi societas, ibi ius, Warszawa 2014.
7. Pyć D., *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną*, „Prawo Morskie” t. XXIX, 2013.
8. Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

Akty prawne:

1. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, Dz. U. 2002 Nr 59, poz. 543.
2. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Podsumowanie realizacji strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2014)130
3. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Niebieski pas”, jednolity europejski obszar transportu w żegludze, KOM(2013)510.
4. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Niebieski wzrost” szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, KOM(2012)494.
5. Komunikat Komisji Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Postęp w zakresie zintegrowanej polityki morskiej, KOM(2012)491.



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morska. Kilka refleksji o znaczeniu...

6. Komunikat Komisji Europejskiej Wiedza o Morzu 2020 – dane morskie i obserwacje środowiska morskiego na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu, KOM(2010)461.
7. Komunikat Komisji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2010)2020.
8. Komunikat Komisji Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Sprawozdanie z postępu prac w dziedzinie zintegrowanej polityki morskiej UE, KOM(2009)540.
9. Komunikat Komisji „W kierunku integracji nadzoru morskiego w Unii Europejskiej”, KOM(2009)538.
10. Komunikat Komisji dotyczący Strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego, KOM(2009)248.
11. Komunikat Komisji Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami, KOM(2008)395.
12. Komunikat Komisji Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, KOM(2007)575.
13. Zielona Księga, *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz: Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem* przypisywane Arthurowi C. Clarke’owi, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 07.06.2006, KOM(2006)275.
14. Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 70, poz. 635, z 2009 r. Nr 34, poz. 503 oraz z 2010 r. Nr 87, poz. 1025.
15. Uchwała 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)
16. Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)

Źródła internetowe:

1. http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm
2. https://www.mgm.gov.pl/images/gospodarka-morska/uchwala_nr_33-2015_rady_ministrow.pdf
3. https://www.mgm.gov.pl/images/gospodarka-morska/polityka_morska_rzeczypospolitej_polskiej_do_roku_2020-z_perspektywa_do_2030_roku.pdf



Dorota Pyć: Polska błękitna gospodarka morską. Kilka refleksji o znaczeniu...

THE BLUE MARITIME ECONOMY OF POLAND. SOME REFLECTIONS ON THE IMPORTANCE OF INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION MARITIME POLICY

Keywords: *the maritime economy, integrated approach, maritime spatial planning, maritime policy of the Republic of Poland.*

Summary

The paper presents the current state of the debate on the integrated maritime policy in the European Union and in Poland. First it discusses the importance of an integrated approach to the blue maritime economy. The second part presents the process of development the integrated maritime policy in Poland. The Maritime Policy of the Republic of Poland up to 2020 (with perspective up to 2030) was approved by the Council of Ministers on 17 March 2015. The Maritime Policy of Poland is based on the constitutional principle of sustainable development. The draft of the Maritime Policy of Poland was prepared on the governmental level by the Inter-Ministerial Committee on Maritime Policy of Poland. The priorities of the Maritime Policy of the Republic of Poland up to 2020 (with perspective up to 2030) are: strengthening the position of Polish sea ports; enhancing maritime transport competitiveness; ensuring maritime safety and security; improvement of the state marine environment and coastal protection; creating conditions for the development of the economy based on knowledge and qualifications; rational use of the natural resources of the marine environment; sustainable management of marine fisheries; strengthening the national energy security; streamlining maritime governance. One of the general conclusions is that from a formal point of view the Maritime Policy of Poland is now the key development policy, but it needs more concentrate focus on the enforcement of its priorities in practice – in order to ensure its effectiveness.

Dorota Pyć – dr hab., prof. UG. Kierownik Katedry Prawa Morskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Specjalistka w zakresie prawa morza, prawa morskiego oraz prawa ochrony środowiska morskiego. Przewodnicząca Komisji Prawa Morskiego Polskiej Akademii Nauk oraz członek: Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego, Polskiego Stowarzyszenia Prawa Morskiego, Polskiego Towarzystwa Nautologicznego, Międzywydziałowej Komisji ds. Realizacji Polityki Morskiej Uniwersytetu Gdańskiego. W latach 2013-2015 podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a następnie w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.



Maria DRAGUN-GERTNER

WPŁYW PRAWA EUROPEJSKIEGO NA KODEKS MORSKI

Słowa kluczowe: *transport morski, prawo UE, kodeks morski, odpowiedzialność cywilna, ograniczenie odpowiedzialności, Fundusz Olejowy, przewóz pasażerów, morskie prawo kolizyjne.*

STRESZCZENIE

Realizacja założeń polityki morskiej UE wiąże się m.in. z wdrożeniem ustanowionych na forum międzynarodowym zasad przez wszystkie państwa UE, jak też z podwyższaniem standardów prawnych w żegludze. Wymaga to okresowej rewizji ustawodawstwa morskiego państw członkowskich. Efektem wynikających stąd zobowiązań jest dokonywana w ciągu 10 lat członkostwa w UE modyfikacja rozwiązań polskiego kodeksu morskiego w zakresie unormowań dotyczących odpowiedzialności cywilnej armatorów i przewoźników, jak i unormowań kolizyjnoprawnych.

Wstęp

Wewnętrzne ustawodawstwo morskie tworzone jest pod znacznym wpływem prawa międzynarodowego. W wielu aspektach wyznacza ono minimalne standardy stanowiące punkt odniesienia dla regulacji krajowej. Działalność legislacyjną w tym zakresie prowadzi także Unia Europejska, dążąc do zharmonizowania polityki morskiej państw członkowskich. Zintegrowana polityka morska stanowi część wspólnej polityki transportowej, do której transport morski włączono w 1973 r. po akcesji Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii¹. Podejmowane w ramach UE decyzje wiążą się z zobowiązaniem

¹ Najważniejsze odnośne dokumenty to :

- Biała Księga pt. *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje* [COM



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

państw członkowskich, a więc także Polski do przystąpienia do konwencji międzynarodowych nierzadko wraz z wymogiem podniesienia standardów prawnych. Dotyczy to zarówno prawa publicznego, jak i prywatnego.

Utworzenie spójnych międzynarodowych ram regulacyjnych dotyczących żeglugi uznano za globalne wyzwanie XXI w. dla sprostania potrzebom społeczności międzynarodowej i za cel strategiczny UE. W Komunikacie *Strategiczne cele i założenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.*² określającym główne strategiczne cele i obszary, w których zachodzi potrzeba działań na poziomie UE podkreślono, że jej aktywność na arenie międzynarodowej wymaga:

- 1) współpracy z organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z IMO, UNCITRAL, ILO, WTO;
- 2) podejmowania inicjatyw w sprawach mających szczególne znaczenie dla realizacji celów UE z zamiarem i w oczekiwaniu na porozumienia międzynarodowe;
- 3) usprawnienia mechanizmu szybkiego ratyfikowania konwencji IMO na poziomie międzynarodowym, biorąc po uwagę możliwość zastąpienia ratyfikacji wedle państw bandery, ratyfikacją wedle kraju zarejestrowanej siedziby armatora;
- 4) utworzenia mechanizmu gwarantującego wdrożenie ustanowionych na forum międzynarodowym zasad przez wszystkie państwa bandery i wszystkie państwa nadbrzeżne świata.

W Polsce podstawową ustawą żeglugową jest kodeks morski z 2001 r.³ i jego unormowania ulegają modyfikacjom w ślad za międzynarodowymi i europejskimi przedsięwzięciami legislacyjnymi. Kompetencje organów unijnych w sferze unormowań prywatnoprawnych nie są rozbudowane. Unia korzysta głównie z zasady proporcjonalności i pomocniczości. W znaczącej mierze europejskie unormowania z zakresu prawa morskiego związanego

(2001) 370], której kontynuację stanowi Biała Księga pt. *Plan utworzenia jednolitego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* [COM (2011) 144] oraz Europejska polityka transportowa [COM (2006) 314].

- Zielona Księga pt. *Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz* [COM (2006) 275 wersja ostateczna].
- Niebieska Księga pt. *Zintegrowana polityka morska UE* [COM (2007) 575].
- Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej Dz. U. UE L 164 z 25 06 2008.
- *OPTIMAR – Benchmarking strategic options for European shipping and for the European maritime transport system in horizon 2008-2018* – sprawozdanie grupy doświadczonych fachowców w dziedzinie żeglugi dla Komisji (wrzesień 2008).

² [COM (2009) 8].

³ Ustawa z dnia 18 września 2001 r., Dz. U. z 2013 r. poz. 758 z późn. zm.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

z uprawianiem żeglugi stanowią reakcją na skutki katastrof zbiornikowców *Erika* w 1999 r. oraz *Prestige* w 2002 r. W ramach UE katastrofy te zaowocowały nowymi regulacjami w dziedzinie bezpieczeństwa na morzu i ochrony środowiska morskiego – tzw. pakiety morskie: Erika I z 2001 r., Erika II z 2002 r., oraz Erika III z 2009 r.

Dokonywane w ostatnich latach zmiany w kodeksie morskim są inspirowane w szczególności:

- a) decyzją nr 2002/762/WE Rady UE z dnia 19 września 2002 r.⁴, upoważniającą Państwa Członkowskie, w interesie Wspólnoty, do podpisania, ratyfikacji lub przystąpienia do Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi z 2001 r.⁵ (konwencja o olejach bunkrowych),
- b) decyzją nr 2004/246/WE Rady UE z dnia 2 marca 2004 r.⁶ upoważniającą Państwa Członkowskie do podpisania, ratyfikowania lub przystąpienia, w interesie Wspólnoty Europejskiej, do Protokołu z 2003 r. do Międzynarodowej Konwencji o utworzeniu międzynarodowego funduszu odszkodowań za szkody wynikające z zanieczyszczeń ropą naftową z 1992 r.⁷,
- c) deklaracją Rady UE z dnia 19 listopada 2008 r., w której zobowiązano Państwa Członkowskie do ratyfikacji Protokołu z 1996 r.⁸ do Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r. (Konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności)⁹,
- d) dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/20/WE w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich z 23.4.2009 r.¹⁰ (Pakiet Erika III),
- e) rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków¹¹,
- f) rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004¹²,

⁴ Dz. U. UE L 256/7 z 25.09.2002 r., wyd. specj. 11 T. 43, s. 9.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 148, poz. 939.

⁶ Dz. U. UE L 78/22 z 16.03.2004 r., wyd. specj. 11 T. 50, s. 99.

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 49, poz. 392.

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 146.

⁹ Dz. U. z 1986 r. Nr 35, poz. 175.

¹⁰ Dz. U. UE L 131 z 28.05.2009 r., s. 128.

¹¹ Dz. U. UE L 131 z 28.05.2009 r., s. 24.

¹² Dz. U. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 1.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

- g) rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)¹³,
- h) rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 864/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II)¹⁴.

W celu wykonania zobowiązań wynikających z powyższych aktów zmieniono kodeks morski następującymi ustawami: z 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy kodeks morski¹⁵, z 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy kodeks morski, oraz ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej¹⁶, z 21 czerwca 2013 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową¹⁷, z dnia 4 lutego 2011 r. prawo prywatne międzynarodowe¹⁸.

I. Ustawa zmieniająca kodeks morski z 24 kwietnia 2009 r. służy dostosowaniu prawa polskiego do konwencji o olejach bunkrowych. Weszła ona w życie 21 listopada 2008 r. Konwencja ta tworzy mechanizm, dzięki któremu możliwe będzie uproszczone dochodzenie roszczeń oraz wypłata odszkodowań za tego rodzaju szkody.

W ramach nowelizacji kodeksu morskiego dodano w tytule VII, w dziale III, po rozdziale 1, nowy rozdział 1a zatytułowany „Zanieczyszczenia olejami bunkrowymi”. Zamieszczone tu przepisy będą miały zastosowanie do:

- statków o polskiej przynależności,

¹³ Dz. U. UE L 177 z 4.7.2008 r., s. 6.

¹⁴ Dz. U. UE L 199 z 31.7.2007 r., s. 40.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. – o zmianie ustawy kodeks morski (Dz. U. z 2009 r. Nr 95, poz. 789).

¹⁶ Ustawa z dnia 26 września 2012 r. – o zmianie ustawy Kodeks morski oraz ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 106).

¹⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. – o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową (Dz. U. z 2013 r., poz. 1014). Przewiduje ona też zmianę ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 915 oraz ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. – o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857, z późn. zm.) celem wdrożenia rozporządzenia w odniesieniu do żeglugi śródlądowej, a także, ze względu na fakt, iż rozporządzenie to przewiduje pewne obowiązki biur podróży i organizatorów wyjazdów grupowych, zmianę ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 80 poz. 432, z późn. zm.).



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

- statków, które nie są zarejestrowane w żadnym z państw-stron Konwencji bunkrowej ani nie podnoszą bandery któregośkolwiek z tych państw, jeżeli szkoda spowodowana zanieczyszczeniem powstała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub w wyłącznej strefie ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej, albo jeżeli zastosowano środki zapobiegawcze przedsięwzięte w celu zapobieżenia takiej szkodzi lub jej zmniejszeniu (273 §3 k.m.).

Na właściciela statku o polskiej przynależności, o tonażu brutto przekraczającym 1.000 ton, nałożono obowiązek posiadania zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności za szkodę spowodowaną zanieczyszczeniem (271 „b” k.m.). Zabezpieczenie to winno być stwierdzone odpowiednim certyfikatem wystawianym przez dyrektora urzędu morskiego.

Wobec statków o obcej przynależności wprowadzono zakaz wchodzenia do polskich portów oraz ich opuszczania w przypadku, gdy statek nie posiada stosownego certyfikatu. wydanego lub poświadczonego przez właściwy organ państwa rejestracji statku.

Osobom poszkodowanym wskutek zanieczyszczenia spowodowanego olejami bunkrowymi przyznano możliwość dochodzenia swoich roszczeń bezpośrednio od ubezpieczyciela (*action directe*).

II. Regulacja ustawy zmieniającej kodeks morski z 31 sierpnia 2012 r. dotyczyła kilku zagadnień: globalnego ograniczenia odpowiedzialności za roszczenia morskie i jej ubezpieczenia, odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ładunki olejowe przewożone morzem, umowy przewozu pasażera.

Globalne ograniczenie odpowiedzialności jest jedną z podstawowych instytucji prawa morskiego. Obecnie zagadnienie to stanowi przedmiot regulacji konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r. (konwencja LLMC), zmienionej protokołem z 1996 r. Polska uczestniczy w konwencji LLMC od 1986 r. i wykonując zobowiązanie unijne przystąpiła także do zmieniającego ją protokołu z 1996 r.

Wynikający z tej konwencji przywilej globalnego ograniczenia odpowiedzialności przysługuje z tytułu wymienionych tu roszczeń morskich¹⁹

¹⁹ Są to roszczenia z tytułu:

- a) śmierci, uszkodzenia ciała albo utraty lub uszkodzenia mienia (łącznie z uszkodzeniem urządzeń portowych, basenów, dróg wodnych i oznakowań nawigacyjnych), które zdarzyły się na statku lub w bezpośrednim związku z eksploatacją statku albo akcjami ratowniczymi oraz z tytułu innych szkód wynikłych w ich konsekwencji;
- b) szkody wynikłej z opóźnienia w przewozie morzem ładunku, pasażerów lub ich bagażu;
- c) innych szkód spowodowanych naruszeniem praw innych niż prawa wynikające z umów, powstałych w bezpośrednim związku z eksploatacją statku lub akcjami ratowniczymi;



właścicielowi statku, czarterującemu, zarządzającemu, armatorowi, ratującemu statek oraz ich podwładnym. Z tego prawa może także skorzystać ubezpieczyciel odpowiedzialności, w zakresie, w jakim jest do tego uprawniony ubezpieczony²⁰. Mając na uwadze zachęcenie do podejmowania działań zapobiegających szkodzie w środowisku, wyłączono²¹ spod zasięgu ograniczenia odpowiedzialności roszczenia o specjalne wynagrodzenie z tytułu ratownictwa przysługujące osobie, która prowadzi działania ratownicze w stosunku do statku lub ładunku grożącego wyrządzeniem szkody w środowisku, a nie uzyskała wynagrodzenia równego przynajmniej poniesionym wydatkom podczas działań ratowniczych²². Inkorporowany do kodeksu morskiego protokół z 1996 r. (art. 97 § 1) podnosi dotychczasowe limity odpowiedzialności. Szczególnie wyraźna zmiana dotyczy limitu odpowiedzialności za szkody na osobie pasażera statku. Nie tylko sama kwota została podniesiona ponad czterokrotnie (z 46 666 do 175 000 SDR *per capita*), ale zniesiony został górny limit odpowiedzialności dłużnika względem wszystkich roszczeń pasażerskich z tej grupy (uprzednio 25 mln SDR). Protokół pozwala jednak Państwom-Stronom na wprowadzenie wyższych limitów za szkody na osobie pasażerów²³, co uczyniono w porządkach prawnych Państw Członkowskich UE wraz z wejściem w życie Rozporządzenia PE i Rady 392/2009 w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków. Dla roszczenia opartego na odpowiedzialności obiektywnej rozporządzenie ustanawia limit 250 000 SDR *per capita*. Poszkodowany ma jednak prawo dochodzić wyższego odszkodowania opierając swoje roszczenie na zasadzie winy. Wraz z inkorporacją protokołu z 1996 r., w kodeksie morskim zmienione zostały również (art. 101 § 1) granice odpowiedzialności dla statków o pojemności poniżej 300 ton. Zgodnie z nowelizacją granicą odpowiedzialności dla roszczeń z tytułu śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia będzie 200 000 SDR, natomiast dla innych roszczeń 100 000 SDR.

- d) podniesienia, usunięcia, zniszczenia lub uczynienia nieszkodliwym statku, który zatonął, stał się wrakiem, wszedł na mieliznę lub został porzucony, wraz ze wszystkim, co znajduje się lub znajdowało się na takim statku;
- e) usunięcia, zniszczenia lub uczynienia nieszkodliwym ładunku statku;
- f) roszczenia innej osoby niż osoba odpowiedzialna z tytułu środków podjętych dla uniknięcia lub ograniczenia szkody, za którą osoba odpowiedzialna może ograniczyć swoją odpowiedzialność zgodnie z niniejszą konwencją, oraz dalszych szkód wyrządzonych przez te środki.

²⁰ Art. 1 Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (LLMC).

²¹ Art. 2 Protokołu z 1996 r.

²² Art. 14 Międzynarodowej konwencji o ratownictwie morskim, z dnia 28 kwietnia 1989 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 207, poz. 1523.

²³ Art. 6 Protokołu z 1996 r.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

Konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (LLMC) nie uzależnia przyznania prawa do ograniczenia odpowiedzialności od ustanowienia funduszu zabezpieczającego zaspokojenie ewentualnie zasądzonych roszczeń, pozostawiając jednak możliwość ustanowienia takiego wymogu Państwu Stronie konwencji²⁴. W polskim kodeksie morskim, w jego dotychczasowej wersji, skorzystano z tego umocowania w sposób ograniczony, pozostawiając takie rozstrzygnięcie uznaniu sądu, w razie prawdopodobieństwa ujawnienia się kolejnych wierzycieli²⁵. Obecnie zrezygnowano z tego rozwiązania i art. 98 § 1 k.m. przewiduje, że dłużnik może powołać się na ograniczenie odpowiedzialności niezależnie od ustanowienia funduszu.

IV. Dyrektywą w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich zobowiązano Państwa Członkowskie UE do wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia (lub innego zabezpieczenia finansowego) odpowiedzialności za roszczenia morskie w wysokości maksymalnej kwotowej granicy odpowiedzialności określonej zgodnie z Protokołem z 1996 r do konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (LLMC).

Obowiązek ten ustawą z 31 sierpnia 2012 r. został nałożony na:

- każdego armatora statku o polskiej przynależności,
- armatorów statków o obcej przynależności, które wpływają do polskiego portu lub wchodzą na polskie morze terytorialne (art. 102 „a” k.m.).

Posiadanie ubezpieczenia stwierdzone ma być certyfikatem wydanym przez ubezpieczyciela lub dającego inne finansowe zabezpieczenie odpowiedzialności, który przechowywany będzie na statku (art. 102 „c” k.m.). Niedopełnienie tego obowiązku wiąże się z sankcjami, do zastosowania których upoważniony jest dyrektor urzędu morskiego (art. 102 „e” k.m.).

Wobec implementacji w/w dyrektywy w kodeksie morskim Tytuł V uzyskał nowe brzmienie: „Ograniczenie odpowiedzialności za roszczenia morskie i ubezpieczenie armatorów z tytułu roszczeń morskich”.

V. Ustawą z 31 sierpnia 2012 r. znowelizowano również przepisy kodeksu morskiego dotyczące odpowiedzialności za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami przewożonymi na statku. Wprowadzono nowy rozdział 3 „a” w Dziale III tytułu VII zatytułowany „Międzynarodowy Dodatkowy Fundusz Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami”. Zmiana ta wynika z dokonanej przez Polskę w 2008 r. ratyfikacji Protokołu

²⁴ Art. 10 Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (LLMC).

²⁵ Art. 98 k.m.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

z 2003 r. do Międzynarodowej konwencji o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1992 r.²⁶ (Konwencja o Funduszu z 1992 r.). Stroną Protokołu z 2003 r. może być wyłącznie państwo, które jest stroną tej Konwencji.

Jego regulacja stanowi kolejny etap na drodze do sprostania rosnącym rozmiarom katastrof związanych ze szkodami olejowymi w skali globalnej. Propozycja regionalnego funduszu odszkodowawczego COPE Fund (*Fund for Compensation for Oil Pollution in European Waters*) dla pokrycia roszczeń obywateli Unii Europejskiej poszkodowanych wyciekiem oleju, w uzupełnieniu konwencyjnego systemu kompensacji szkód olejowych, nie uzyskała poparcia. Państwa Członkowskie opowiedziały się za rozwiązaniem tego problemu na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) w drodze Protokołu z 2003 r.

Ustanowiony tym Protokołem Dodatkowy Fundusz wypłaca odszkodowanie każdej osobie, która nie zdołała uzyskać pełnego i należytego odszkodowania na podstawie Konwencji o Funduszu z 1992 r. Poszkodowani kierują swoje roszczenia do Funduszu 1992, a ten przekazuje je do Dodatkowego Funduszu, który uwzględnia wyłącznie te roszczenia, jakie uznał uprzednio za zasadne albo Fundusz 1992, albo w wiążącym go orzeczeniu właściwy sąd. Maksymalna wysokość łącznego odszkodowania z Funduszu 1992 i Dodatkowego Funduszu wynosi obecnie 750 milionów SDR (ok. 1 miliard 140 milionów USD). Może ona ulec zmianie wraz ze zmianą limitów konwencyjnych.

Stosownie do art. 10 Protokołu z 2003 r. obowiązek uiszczania wkładów na rzecz Dodatkowego Funduszu nałożono na osobę, która otrzymuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej olej kontrybucyjny przewieziony drogą morską w ilości 150 ton lub więcej (art. 281 „d” k.m.). Informacje do Funduszu 1992 o zobowiązanych podmiotach przekazuje minister właściwy ds. finansów publicznych (art. 280 § 5 k.m.). Ponieważ niedopełnienie obowiązku informacyjnego wiąże się z sankcją obciążenia państwa powinnością uiszczenia stosownych składek²⁷, przewidziano kary pieniężne w wysokości 1 SDR od tony niezadeklarowanego oleju kontrybucyjnego, nakładane na odbiorców oleju (art. 280 § 3k.m.).

VI. Ostatnia zmiana w kodeksie morskim dokonana ustawą z dnia 31 sierpnia 2012 r. dotyczyła umowy przewozu pasażera morzem i wiązała się z wejściem w życie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE)

²⁶ Międzynarodowa konwencja o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1971 r. (Dz. U. z 1986 r., Nr 14, poz. 79), zmieniona Protokołem z 1992 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 136, poz. 1529).

²⁷ Art. 14 Protokołu z 2003 r.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

nr 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków.

Dotychczasowe przepisy kodeksu morskiego regulujące umowę przewozu pasażera stanowiły implementację konwencji ateńskiej z 1974 r.²⁸, zmienionej protokołem z 1976 r.²⁹ W 2002 r. pod auspicjami IMO uchwalono kolejny protokół zmieniający konwencję ateńską (PAL 2002) niwelujący jej dotychczasowe mankamenty, za jakie uważano zbyt niskie limity odpowiedzialności oraz brak obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności przewoźnika. Protokół ten Komisja Europejska uznała za odpowiadający wymogom przyjętej polityki transportowej³⁰, w ramach której założono rozszerzenie ochrony pasażerów korzystających z usług wszystkich środków transportu³¹. Uznano jednak, że niezależnie od kwestii przyjęcia przez UE Protokołu PAL 2002, należy w drodze rozporządzenia inkorporować jego postanowienia do prawa wspólnotowego, dodając dalsze elementy ochrony pasażera³². Realizacja tego założenia stanowi przedmiot regulacji rozporządzenia nr 392/2009 ustanawiającego wspólnotowy system dla odpowiedzialności i ubezpieczenia z tytułu przewozu pasażerów morskimi drogami wodnymi zgodny z:

- a) konwencją ateńską 2002, zamieszczoną w załączniku I,
- b) zastrzeżeniami i wytycznymi IMO dotyczącymi wdrożenia konwencji ateńskiej 2002 przyjętymi przez Komitet Prawny Międzynarodowej Organizacji Morskiej dnia 19 października 2006 r. („wytyczne IMO”), zamieszczonymi w załączniku II.

Inkorporowanie konwencji ateńskiej 2002 do rozporządzenia wiąże się z modyfikacją dotychczasowego reżimu odpowiedzialności przewoźnika pasażerskiego.

Wyróżniając odpowiedzialność z tytułu tzw. wypadków żeglugowych oparto ją dla roszczeń nieprzekraczających kwoty 250 000 SDR (287 500 EUR) na zasadach obiektywnych, zaś po przekroczeniu tej kwoty przewoźnik odpowiada na zasadzie winy domniemanej. Odpowiedzialność przewoźni-

²⁸ Konwencja ateńska w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, sporządzona w Atenach dnia 13 grudnia 1974 r., Dz. U. z 1987 r. Nr 18, poz. 108.

²⁹ Protokół sporządzony w Londynie dnia 19 listopada 1976 r., Dz. U. z 1994 r., Nr 99, poz. 479.

³⁰ „*European transport policy for 2010: time to decide*” („Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje”) COM (2001) 370.

³¹ Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady – Wzmocnienie praw pasażerów w Unii Europejskiej [COM (2005) 46], Komunikat w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa pasażerów we Wspólnocie z 2002r [COM (2002) 158].

³² Na temat polityki ochrony pasażera zob. M. Dragun-Gertner, *Ochrona pasażera w transporcie morskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 32, 2014, s.113-125.



ka za szkody spowodowane innymi zdarzeniami niż wypadek żeglugowy została oparta na zasadzie winy. Zgodnie z art. 7 konwencji maksymalny limit odpowiedzialności przewoźnika z tytułu śmierci lub szkody na osobie pasażera wynosi 400 000 SDR (460 000 EUR). Jest to znaczące podwyższenie limitów w porównaniu z konwencją ateńską 1974 – 46,666 SDR (ok. 67 000 EUR).

Odpowiedzialność przewoźnika za szkody wynikające z utraty lub uszkodzenia bagażu kabinowego będące następstwem wypadków żeglugowych jest oparta na zasadzie winy domniemanej, w razie innych wypadków winę przewoźnika należy udowodnić. W odniesieniu do szkód dotyczących bagażu innego niż kabinowy przyjęto wyłącznie zasadę winy domniemanej, bez względu na rodzaj wypadku powodującego szkodę. Wysokość limitów odpowiedzialności za szkody w bagażu jest zróżnicowana i zależna od jego rodzaju.

Wina przewoźnika obejmuje także winę jego podwładnych działających w zakresie zatrudnienia. Prawo do skorzystania z limitów jest wyłączone, gdy zostanie udowodnione, że szkoda jest następstwem winy niewybaczalnej.

Inkorporowanie do rozporządzenia postanowień konwencji ateńskiej 2002 wiąże się także z wprowadzeniem obowiązku finansowego zabezpieczenia odpowiedzialności za śmierć pasażera lub szkodę na jego osobie, w wysokości co najmniej 250 000 SDR na jednego pasażera, dla każdego odrębnego wypadku. Posiadanie stosownego ubezpieczenia lub innego zabezpieczenia winno być stwierdzone stosownym świadectwem, Poszkodowani mogą kierować swoje roszczenia bezpośrednio do ubezpieczyciela lub innej osoby, która ustanowiła zabezpieczenie finansowe, przy czym pułap ich maksymalnej odpowiedzialności wyznacza kwota ograniczonej odpowiedzialności przewoźnika, bez względu na to, czy może on się na ten przywilej powołać.

Rozszerzając prawną ochronę pasażera, ponad inkorporowane normy konwencyjne rozporządzenie dodatkowo:

- a) nakłada na przewoźnika obowiązek informacyjny w zakresie praw pasażerów (art. 7),
- b) określa reżim odpowiedzialności w przypadku utraty lub uszkodzenia sprzętu używanego przez pasażera o ograniczonej sprawności ruchowej, opierając go na zasadach przyjętych bagażu kabinowego i wyznaczając wysokość odszkodowania w kwocie koniecznej do zastąpienia tego sprzętu lub, w odpowiednich przypadkach, równej kosztom jego naprawy,
- c) wprowadza obowiązek wypłaty zaliczki przez przewoźnika, który faktycznie wykonał w całości lub w części przewóz, gdy śmierć lub szkoda na osobie pasażera nastąpiły wskutek wypadku żeglugowego, oraz niezależnie od rodzaju wypadku, jeżeli przewoźnik ma siedzibę na terenie UE.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

Zakres stosowania rozporządzenia nie obejmuje wszystkich przewozów pasażerskich morzem. Są nimi bowiem tylko przewozy międzynarodowe³³ oraz przewozy w obrębie jednego państwa członkowskiego na pokładzie statków należących do klas A i B (według klasyfikacji stosowanej w zakresie bezpieczeństwa statków), w przypadku gdy:

- a) statek pływa pod banderą państwa członkowskiego lub został w nim zarejestrowany,
- b) umowa przewozu została zawarta w państwie członkowskim,

lub

- c) miejsce wyjazdu lub przeznaczenia według umowy przewozu znajduje się w państwie członkowskim.

Poza zakresem rozporządzenia pozostają przewozy krajowe statkami klasy A lub B przeznaczonymi do przewozu dwunastu lub mniej pasażerów oraz przewozy statkami klasy B i C.

Wobec powyższego zawężenia zakresu przedmiotowego rozporządzenia regulacja kodeksu morskiego dotycząca umowy przewozu pasażera musiała uzyskać charakter dychotomiczny. Dla przewozów niepodlegających rozporządzeniu zachowano reżim dotychczasowy, który należy utrzymać do czasu przystąpienia przez Polskę do Protokołu PAL 2002³⁴.

W przypadku tych przewozów dokonywanych statkiem o polskiej przynależności oraz o obcej przynależności, jeżeli przewóz jest wykonywany na terytorium RP lub między polskimi portami, przewoźnik obowiązany jest posiadać, tak jak dotychczas, ubezpieczenie od odpowiedzialności za szkody na osobie lub w mieniu pasażera do wysokości sum odpowiadających granicom odpowiedzialności przewoźnika przewidzianych w art. 7 i 8 konwencji ateńskiej 1974/1976. Dowodem posiadania takiego ubezpieczenia jest polisa lub certyfikat ubezpieczeniowy stwierdzający zawarcie umowy ubezpieczenia (art. 182 § 1, 2 i 3 k.m).

Natomiast odnosząc się do przewozów podlegających rozporządzeniu, w wykonaniu art. 4 bis ust. 1 konwencji ateńskiej 2002, nałożono obowiązek posiadania ubezpieczenia lub innego zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności – jak gwarancja banku lub podobnej instytucji finansowej – na każdego przewoźnika, który faktycznie wykonuje całość lub część przewozu na terytorium RP lub między portami polskimi, a także przewoźnika,

³³ W rozumieniu art. 1 pkt 9 konwencji ateńskiej 2002.

³⁴ Dokument o przystąpieniu do protokołu PAL 2002 UE złożyła w 2011 r., co pociągnie za sobą jego ratyfikację.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

który dokonuje w całości lub w części innych przewozów statkiem o polskiej przynależności, uprawnionym do przewozu ponad 12 pasażerów (art.182 „a” k.m). Wydawanie certyfikatu potwierdzającego fakt posiadania wymaganego zabezpieczenia finansowego powierzono dyrektorowi urzędu morskigo, regulując także, zgodnie z wymogami art. 4 bis konwencji ateńskiej 2002 szczegółowe zasady związane z jego wydawaniem (art. 182 „a” § 3-12 k. m.).

Statki o polskiej przynależności, które nie spełniają obowiązku posiadania polisy lub certyfikatu stwierdzającego ubezpieczenie lub inne zabezpieczenie odpowiedzialności nie mogą być w używane w żegludze, zaś statki o obcej przynależności w razie braku spełnienia tego obowiązku nie mogą wejść na terytorium RP ani go opuścić (art.182 § 4 oraz art. 182 „a” § 5 i 6). Uprawianie żeglugi z naruszeniem obowiązku posiadania wskazanych wyżej dokumentów ubezpieczenia lub zabezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podlega sankcjom wskazanym w art. 56 pkt. 20 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³⁵.

VII. Kolejnym aktem unijnym mającym na celu rozszerzenie ochrony pasażerów jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową. Rozporządzenie to normuje następujące zagadnienia związane z przewozem pasażerów drogą morską i drogą wodną śródlądową:

- a) niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków przewozu oferowanych przez przewoźników;
- b) niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz pomocy udzielanej tym osobom;
- c) praw pasażerów w przypadkach odwołania lub opóźnienia usługi;
- d) minimalny zakres informacji udostępnianych pasażerom;
- e) rozpatrywanie skarg;
- f) ogólne zasady dotyczące egzekwowania przepisów Rozporządzenia

Nakłada ono obowiązki na przewoźników, operatorów terminali, podmioty zarządzające portami, biura podróży i organizatorów wyjazdów grupowych statkami morskimi (żegluga śródlądowej).

Zakres przedmiotowy rozporządzenia pozostawia niewiele miejsca na unormowania prawa krajowego, które dotyczyć mogą tylko żeglugi przybrzeżnej i przewozów dokonywanych na krótkich dystansach. Zmiany dostosowujące do niego k.m. dokonane ustawą 21 czerwca 2013 r. o zmianie

³⁵ Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz.1502 z późn. zm.



niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową są stosunkowo niewielkie. Dotyczą praw pasażerów w zakresie odstąpienia od umowy przewozu, a także zwrotu opłaty za przewóz w przypadku opóźnienia w jego rozpoczęciu i w sytuacjach nadzwyczajnych. Skrócony został termin dla skorzystania z tych uprawnień, a ponadto zrezygnowano z powiązania wysokości należnego odszkodowania z przebytych dystansem (art. 177 k.m.). Takie jednak rozwiązanie zachowuje swoją aktualność, co uwzględniono w zmodyfikowanej treści art. 178 § 2 k.m. przy przewozach dokonywanych statkami innymi niż pasażerskie, a także gdy umowa przewozu ulega rozwiązaniu z mocy prawa, tj. gdy z przyczyn, za które żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności, statek zaginął, zatonął, został zabrany jako łup albo uległ wypadkowi, wskutek którego stał się niezdalny do naprawy lub jej niewart (art. 180 § 2 k.m.).

Zapewnienie wykonywania przepisów rozporządzenia (WE) 1177/201 wymagało też zmian w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej, w której powierzono rozpatrywanie skarg pasażerów jednemu z dyrektorów urzędów morskich wskazanemu przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia (zmiana art. 42 ust. 1 ustawy – dodany pkt. 28). W nowym artykule 43 „a” został określony tryb rozpatrywania skarg pasażerów. Podstawowe uprawnienia do kontrolowania wypełniania obowiązków wynikających z rozporządzenia w zakresie usług przewozu drogą morską przyznano inspekcji morskiej.

VIII. Ustawodawstwo unijne odnosi się również do zagadnień kolizyjnoprawnych, a odnośnie unormowana obejmują także stosunki prawnomorskie. Dotyczy to w szczególności rozporządzeń Rzym I i Rzym II. Pierwsze z nich określa prawo właściwe dla stosunków kontraktowych, przedmiotem regulacji drugiego z nich są zobowiązania pozaumowne. Nie wyłączają one z zakresu swego stosowania stosunków związanych z transportem morskim, zderzeniem statków, czy ratownictwem morskim. Zbędnym stało się więc zachowanie szczególnych dotychczasowych przepisów kodeksu morskiego w zakresie, w jakim pokrywają się one z unijnymi normami kolizyjnymi, jak też z przepisami nowej ustawy Prawo prywatne międzynarodowe z 2011 r. Uchylono więc art. 359 k.m., uznając za zbędne zawarte tu unormowanie klauzuli porządku publicznego, jak też łącznika *lex voluntatis* dla stosunku prawnego związanego z żeglugą morską. Utracił moc obowiązującą dotychczasowy art. 358 k.m., bowiem roszczenia z tytułu zderzenia statków i ratownictwa morskiego objęte są regułami kolizyjnymi rozporządzenia Rzym II. Nie znajduje już także uzasadnienia odrębna regulacja dotycząca prawa właściwego dla stosunków pracy, ponieważ problematyka ta jest uregulowana w rozporządzeniu Rzym I.



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

Ostatecznie, w aktualnym stanie prawnym szczególne morskie przepisy kolizyjne zawarte w kodeksie morskim dotyczą awarii wspólnej i stosunków z zakresu prawa rzeczowego, chociaż i tu ustawa Prawo prywatne międzynarodowe z 2011 r. dokonała istotnej modyfikacji, zastępując podstawowy łącznik prawa bandery, łącznikiem państwa rejestracji. Swoją aktualność zachowała także norma art. 356 k.m., jednakże dla sprecyzowania jej regulacji konieczna stała się weryfikacja jej brzmienia³⁶.

W ustawie Prawo prywatne międzynarodowe z 2011 r. praw rzeczowych na statku dotyczy ogólny przepis art. 42. dotyczący wszelkich statków wodnych i powietrznych oraz pojazdów szynowych. Przyjmuje on dla praw rzeczowych prawo państwa, w którym statek (pojazd) jest wpisany do rejestru, a w razie braku rejestru lub wpisu do rejestru — prawo państwa macierzystego portu (stacji lub innego podobnego miejsca). Dla statków morskich zachowano wszakże art. 355 § 2 k.m. poddający prawa rzeczowe na statku wpisane do rejestru stałego prawu państwa tego rejestru.

Port macierzysty statku jest portem siedziby ośrodka dyspozycyjnego statku. Uważa się go za odpowiednik domicylu osoby fizycznej. Port macierzysty statku wskazuje jego właściciel. Jest więc rozwiązaniem racjonalnym, by w razie braku rejestru lub w braku wpisu do rejestru prawo właściwe dla praw rzeczowych na statku wyznaczał port macierzysty statku.

Rozbicie jednak regulacji kolizyjnej dotyczącej praw rzeczowych na statkach morskich pomiędzy ustawę prawo prywatne międzynarodowe i kodeks morski stwarza krytykowany w doktrynie brak klarowności odnośnych unormowań kolizyjnych³⁷.

Zakończenie

Wywiązanie się ze zobowiązań związanych z członkostwem w UE wymaga okresowych rewizji polskiego ustawodawstwa morskiego, które to zadanie jest przez Polskę należycie realizowane, do czego z całą pewnością przyczynia się owocna współpraca organów rządowych z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Morskiego.

³⁶ M. Dragun-Gertner, *Kolizyjne Prawo Morskie* [w:] *System Prawa Prywatnego*, Z. Radwański, B. Kordasiewicz (red.), *Prawo Prywatne Międzynarodowe* t. 20, M. Pazdan (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 913-931.

³⁷ Por. J. Gołaczyński, P. Rodziwicz, *Prawo właściwe dla własności i innych praw rzeczowych w świetle nowej regulacji z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego*, „Monitor Prawniczy” 2011, 22, s. 1202.



BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Dragun-Gertner M., *Kolizyjne Prawo Morskie* [w:] *System Prawa Prywatnego*, Z. Radwański, B. Kordasiewicz (red.), *Prawo Prywatne Międzynarodowe* t. 20, M. Pazdan (red.), C.H. Beck, Warszawa 2015.
2. Dragun-Gertner M., *Ochrona pasażera w transporcie morskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. 32.
3. Gołaczyński J., Rodziwicz P., *Prawo właściwe dla własności i innych praw rzeczowych w świetle nowej regulacji z zakresu prawa prywatnego międzynarodowego*, „Monitor Prawniczy” nr 22, 2011.

Akty prawne

Konwencje międzynarodowe:

1. Konwencja ateńska w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, sporządzona w Atenach dnia 13 grudnia 1974 r., (Dz. U. z 1987 r., Nr 18, poz. 108), zmieniona protokołem z 1976 r., (Dz. U. z 1994 r., Nr 99, poz. 479).
2. Międzynarodowa konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r. (Dz. U. z 1986 r., Nr 35, poz. 175), zmieniona Protokołem z 1996 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 146).
3. Międzynarodowa konwencja o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami z 1971 r. (Dz. U. z 1986 r., Nr 14, poz. 79), zmieniona Protokołem z 1992 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 136, poz. 1529) oraz Protokołem z 2003 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 49, poz. 392).
4. Międzynarodowa konwencja o ratownictwie morskim, z dnia 28 kwietnia 1989 r., (Dz. U. z 2006 r. Nr 207, poz. 1523).
5. Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi z 2001 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr 148, poz. 939).

Akty Unii Europejskiej:

1. Biała Księga pt. *Europejska polityka transportowa do 2010 r: czas na decyzje* [COM (2001) 370].
2. Biała Księga pt. *Plan utworzenia jednolitego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* [COM (2011) 144].

3. Decyzja nr 2002/762/WE Rady UE z dnia 19 września 2002 r upoważniająca Państwa Członkowskie, w interesie Wspólnoty, do podpisania, ratyfikacji lub przystąpienia do Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi z 2001 r. (Dz. U. UE L 256/7 z 25.09.2002 r, wyd. specj. 11 T. 43, s. 9).
4. Decyzja nr 2004/246/WE Rady UE z dnia 2 marca 2004 r. upoważniająca Państwa Członkowskie do podpisania, ratyfikowania lub przystąpienia, w interesie Wspólnoty Europejskiej, do Protokołu z 2003 r. do Międzynarodowej Konwencji o utworzeniu międzynarodowego funduszu odszkodowań za szkody wynikające z zanieczyszczeń ropą naftową z 1992 r.(Dz. U. UE L 78/22 z 16.03.2004 r., wyd. specj. 11 T. 50, s. 99).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/20/WE w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich z 23.4.2009 r. (Pakiet Erika III), (Dz. U. UE L 131 z 28.05.2009 r., s. 128).
6. Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (Dz. U. UE L 164 z 25.06.2008 r.).
7. Europejska polityka transportowa [COM (2006) 314].
8. Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady – Wzmocnienie praw pasażerów w Unii Europejskiej [COM(2005) 46].
9. Komunikat w sprawie zwiększenia bezpieczeństwa pasażerów we Wspólnocie [COM (2002)158].
10. Niebieska księga pt. *Zintegrowana polityka morska UE* [COM (2007)575].
11. OPTIMAR – Benchmarking strategic options for European shipping and for the European maritime transport system in horizon 2008-2018 – sprawozdanie grupy doświadczonych fachowców w dziedzinie żeglugi dla Komisji (wrzesień 2008).
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. U. UE L 334 z 17.12.2010 r., s. 1).
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 392/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków (Dz. U. UE L 131 z 28.05.2009 r., s. 24).
14. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz. U. UE L 177 z 4.7.2008 r., s. 6).
15. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 864/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) (Dz. U. UE L 199 z 31.7.2007 r., s. 40).



Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

16. Strategiczne cele i założenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r., [COM (2009) 8].
17. Zielona Księga pt. *Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz* [COM (2006) 275].

Ustawy krajowe:

1. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2015 r., poz. 915).
2. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski, tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 758 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. – o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową, (Dz. U. z 2013 r., poz. 1014).
4. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. – o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 857, z późn. zm).
5. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. – o zmianie ustawy Kodeks morski (Dz. U. z 2009 r., Nr 95, poz. 789).
7. Ustawa z dnia 26 września 2012 r. – o zmianie ustawy Kodeks morski oraz ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 106).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. – prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 80, poz. 432, z późn. zm.).

THE INFLUENCE OF EUROPEAN LAW AT THE MARITIME CODE

Keywords: *maritime transport, EU law, Maritime Code, civil liability, limitation of liability, Oil Fund carriage of passengers, maritime conflict of laws.*

Summary

Implementation of the objectives of the EU maritime policy involves inter alia implementation of internationally agreed rules by all EU countries, as well as the increase of legal standards in shipping. It requires a periodic

Maria Dragun-Gertner: Wpływ prawa europejskiego na kodeks morski

revision of the maritime legislation of the Member States. The 10 years of Polish EU membership has resulted in many modifications of the Polish Maritime Code regarding the civil liability of shipowners and carriers, and regulations of conflict of law rules.

Dr hab. Maria Dragun-Gertner – profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, profesor Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu, Przewodnicząca Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego, Przewodnicząca Polskiego Stowarzyszenia Prawa Morskiego.



Dariusz NAWROT

POCZĄTKI POLSKIEJ ADMINISTRACJI MORSKIEJ

Słowa kluczowe: *Zygmunt August, Komisja Morska, kaprzy, strażnicy morza, urząd morski.*

STRESZCZENIE

Utworzona przez króla Zygmunta II Augusta 24 marca 1568 roku Komisja Morska to pierwszy w dziejach Polski urząd administracji morskiej. Był to również jeden z pierwszych w Europie urzędów, który obejmował całokształt spraw morskich, nie tylko militarnych.

Pomimo stosunkowo krótkiego okresu działania Komisji Morskiej (została rozwiązana wkrótce po śmierci Zygmunta Augusta w 1572 roku), to w dużej mierze dzięki jej działalności Polska, która za panowania Zygmunta Augusta stanęła u szczytu swej potęgi na lądzie, stała się także potęgą na morzu.

Tym intrygującym zagadnieniem związanym z genezą, działalnością i dorobkiem Komisji Morskiej poświęcony jest niniejszy artykuł.

Wprowadzenie

Navigare necesse est, vivere non est necesse (żeglowanie jest koniecznością, życie nią nie jest) – ta łacińska dewiza od zamierzchłych już wieków stanowi inspirację dla kolejnych pokoleń Polaków do działań na morzu. Podobnie jednak jak trudno dziś określić, kiedy pierwszy pomorski korab służący do połowów ryb względnie do przewożenia towarów wypłynął na Bałtyk, tak też nie sposób precyzyjnie ustalić, kiedy na ziemiach polskich rodziły się zaczątki administracji morskiej. Z całą pewnością można jednak powiedzieć, iż jest to ściśle związane z ugruntowaniem na Pomorzu władztwa polskiego. Miało to miejsce w X wieku, kiedy, jak czytamy



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

w *Dagome iudex*, północna granica Polski sięgała od ujścia Odry do ujścia Wisły¹.

Wyrazem znacznego zainteresowania mieszkańców państwa piastowskiego szeroko rozumianą problematyką morską były pierwsze symboliczne zaślubiny Polski z morzem. Ta podniosła uroczystość połączona z wrzuceniem do Bałtyku czterech poświęconych gładów miała miejsce w Kołobrzegu w 1000 roku².

O polskim zainteresowaniu morzem dobitnie świadczy również tytuł *Magnus Dominus a Mari ad Mare*, jakim szczylicili się władcy z dynastii Piastów. Można zatem stwierdzić, iż morze stanowiące przysłowiowe okno na świat już za pierwszych Piastów postrzegane było jako szansa na rozwój gospodarczy państwa. Niestety, postępujące od końca XII wieku uzależnienie Pomorza od książąt niemieckich oraz utrata Gdańska na rzecz państwa krzyżackiego w 1308 roku sprawiły, że przez ponad półtora wieku Polska pozbawiona była dostępu do Bałtyku. Powrót Polski nad morze stał się możliwy dopiero w następstwie wojny trzynastoletniej (1454-1466). Na mocy II pokoju toruńskiego (19 września 1466 roku) Polska odzyskała dostęp do Bałtyku, od ujścia Łeby do Mierzei Wiślanej, a wraz z tym możliwość tworzenia organów morskiej administracji.

Możliwość tę w sposób unikalny wykorzystał ostatni z dynastii Jagiellonów na polskim tronie – król Zygmunt II August.

Komisja Morska – pierwszy urząd morski Rzeczypospolitej

Zygmunt II August, znany jako twórca unii polsko-litewskiej z 1569 roku, przeszedł również do historii, jako twórca pierwszego urzędu morskiego Rzeczypospolitej. Do powołania takiego urzędu pod nazwą Komisji Morskiej doszło w trakcie I wojny północnej (1557-1570), której stawką było *dominium Maris Baltici* (łac. władztwo Morza Bałtyckiego).

Zaangażowanie Zygmunta Augusta w walkę o hegemonię na Bałtyku nie byłoby oczywiście możliwe bez wcześniejszych dokonań jego poprzedników. Niewątpliwie szczególne miejsce w poczcie władców szczególnie

¹ *Dagome iudex* to najstarszy zachowany dokument dotyczący państwa polskiego, sporządzony za panowania Mieszka I w roku 991. W dokumencie tym, spisany po łacinie, Mieszko informował papieża o granicach swojego państwa i oddawał je pod papieską opiekę. Por. G. Labuda. *Słowiańszczyzna pierwotna. Wybór tekstów*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954, s. 23-24.

² Por. B. Zalewski, *Morska sztuka wojenna dominium Maris Baltici a narodziny polskiej morskiej myśli wojkowej*, Przegląd Morski, Gdynia 2000, nr 1, s. 21.



zasłużonych dla rozwoju idei Polski morskiej zajmuje dziad Zygmunta Augusta, król Kazimierz Jagiellończyk. Wszak to dzięki jego zwycięstwu w wojnie trzynastoletniej, Polska po 158 latach odzyskała dostęp do Bałtyku³. O ostatecznym zwycięstwie Kazimierza Jagiellończyka nad Krzyżakami, po raz pierwszy w dziejach polskiej wojskowości, zdecydowały działania na morzu.

Okręty Kazimierza Jagiellończyka już od pierwszych dni tego konfliktu odgrywały bardzo ważną rolę z uwagi na kierowane z zachodu drogą morską transporty do portów zakonnych. Na statkach duńskich, inflanckich i hanzeatyckich do Królewca, Bałdy i Kłajpedy docierali najemni żołnierze z bronią i zaopatrzeniem. W celu dezorganizacji komunikacji morskiej państwa zakonnego i jego sojuszników, z nakazu królewskiego, już wkrótce po wybuchu wojny, wyszły na Bałtyk okręty kaperskie wystawione przez zbuntowane przeciwko władzy krzyżackiej miasta Związku Pruskiego⁴. Ten popularny wówczas w całej zachodniej Europie system doraźnej organizacji flot wojennych polegał na tym, że dane państwo w osobie króla, czy też miasto poprzez radę miejską, upoważniało zainteresowanego armatora lub kapitana okrętu do zwalczania nieprzyjacielskich statków i okrętów, jak również statków płynących z towarami do lub z wrogiego kraju. W zamian kapitan i załoga takiego okrętu otrzymywali całą zdobycz lub jej część. Upoważnienie wydawane armatorom lub kapitanom okrętów miało formę pisemną i nazywało się listem morskim.

Wystawiona sumptem Gdańska, Elbląga i Braniewa flota kaperska składała się głównie z okrętów zwanych snigami lub sznikami. Były to okręty, które doskonale sprawdzały się nie tylko w działaniach bojowych na morzu



Ryc. 1. Zygmunt II August (1520-1572).

Źródło: *Poczet królów i książąt polskich*, Czytelnik, Warszawa 1984, bez paginacji.

³ Szerzej: M. Biskup, *Wojna trzynastoletnia*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1990; M. Bogucka, *Kazimierz Jagiellończyk i jego czasy*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1998.

⁴ Związek Pruski – organizacja, o powołaniu której zdecydowano na zjeździe ziem i miast pruskich w Elblągu 21 lutego 1440 roku. Stanowił on zorganizowaną opozycję przeciwko Zakonowi. 4 lutego 1454 roku członkowie Związku Pruskiego wypowiedzieli posłuszeństwo Wielkiemu Mistrzowi i oddali się pod opiekę królowi polskiemu Kazimierzowi Jagiellończykowi. Szerzej: M. Biskup, G. Labuda *Dzieje zakonu krzyżackiego w Prusach: gospodarka, społeczeństwo, państwo, ideologia*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1986.

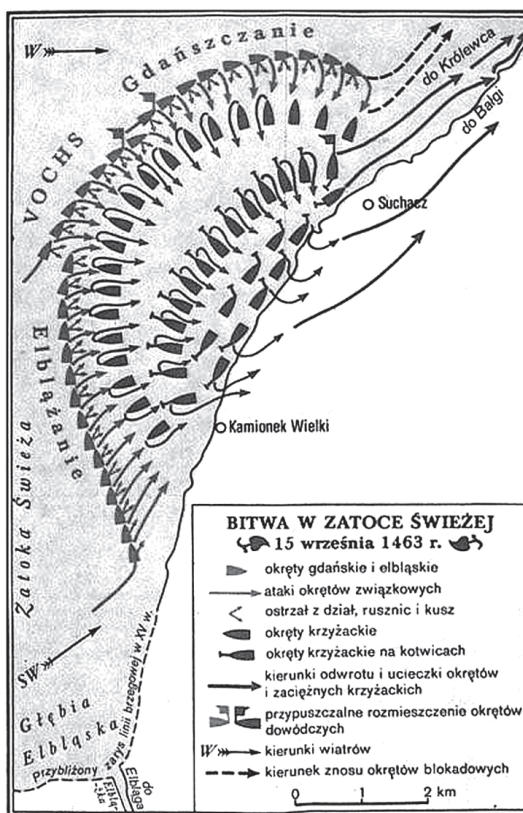


Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

i na rzekach, ale także w pościgu za uciekającymi statkami. Tego rodzaju okręty mogły zatem realizować nawet bardzo trudne zadania operacyjne: od zwalczania żeglugi nieprzyjacielskiej i blokady wybrzeży zakonnych aż do bitew z silnie uzbrojonymi okrętami zakonu i jego sojuszników. Jedną z bardziej spektakularnych operacji kaprzy gdańscy przeprowadzili pod Bornholmem w nocy z 14 na 15 sierpnia 1457 roku. Wykorzystując nocne ciemności trzy okręty kaperskie zaatakowały liczący 16 statków konwój duńsko-inflancki. W następstwie ataku sześć nieprzyjacielskich statków spoczęło na dnie Bałtyku, a kolejnych sześć, jako przyzy (przyz – własność nieprzyjaciela lub kontrabanda zdobyta podczas wojny na morzu), trafiło do Gdańska⁵.

Do decydującego starcia kaprów Kazimierza Jagiellończyka z flotą krzyżacką doszło jednak dopiero 15 września 1463 roku na Zalewie Wiślanym (wcześniej Zatoka Świeża)⁶. W tym dniu siły gdańsko-elbląskie liczące około 30 okrętów starły się z liczniejszą, liczącą 44 okręty, flotą krzyżacką pod dowództwem Wielkiego Mistrza zakonu Ludwiga von Erlichshausena.

Walka toczona głównie z abordażu zakończyła się prawdziwym pogromem floty krzyżackiej. Pomimo iż wielki mistrz zdołał zbiec do Królewca, jego flota przestała się już kompletnie liczyć w konfrontacji z Polską. W konsekwencji zablokowane zostały morskie drogi komunikacyjne łączące państwo zakonne z ich sojusznikami. To ostatecznie zadecydowało o losach całej wojny.



Ryc. 2. Bitwa w zatoce Świeżej (1463).

Źródło: J.W. Dyskant, *Zatoka Świeża 1463*, Bellona, Warszawa 2009, s. 192.

⁵ A. Czołowski, *Marynarka w Polsce*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Lwów 1922, s. 10.

⁶ Najpełniejszy obraz bitwy przedstawił J.W. Dyskant w: *Zatoka Świeża 1463*, Bellona, Warszawa 1992.



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

Na mocy pokoju toruńskiego (19 września 1466 r.) Polska odzyskała Pomorze Gdańskie⁷.

Powrót Polski nad Bałtyk umożliwił tworzenie własnej floty wojennej. Pierwszym monarchą, który podjął się tego dzieła był Zygmunt Stary. Niewątpliwie organizacja królewskiej floty związana była z doraźną potrzebą, jaką była wojna z państwem moskiewskim (1517–1522). Niebagatelną rolę w prowadzonych wówczas działaniach odgrywała żegluga uprawiana przez Moskwę w oparciu o Rewal i Narwę. Do przerwania tej żeglugi niezbędne były okręty. Ponieważ ich budowa była bardzo kosztowna i wymagała czasu, król zdecydował się na najtańszą i najszybszą do urzeczywistnienia możliwość, a mianowicie usługi kaperskie⁸.

Mimo iż składająca się z kilkunastu okrętów flota nie odegrała większej roli i wkrótce po zakończeniu wojny z Moskwą została rozwiązana, to właśnie ona niejako formalnie (w dokumentach królewskich kaprzy nazywani byli *milities nostri maritimi*, czyli „nasi morscy żołnierze”) zapoczątkowała dzieje polskiej floty wojennej. Wzorowana na niej 38 lat później flota kaperska króla Zygmunta II Augusta umożliwiła już przekształcenie Rzeczypospolitej z mocarstwa lądowego, jakim była za ostatnich Jagiellonów, w prawdziwą potęgę także na morzu.

Król Zygmunt II August w orbitę spraw morskich wciągnięty został za sprawą konfliktu zbrojnego, do jakiego doszło na tle sporu o sukcesję po rozpadającym się państwie zakonnym Kawalerów Mieczowych⁹. Pierwsze akcje kaperskie, z upoważnienia Zygmunta Augusta, podejmowane były już w 1560 roku. Zadaniem kaprów, którzy w tym okresie pływali jeszcze po banderą mistrza inflanckiego – Gotarda Kettlera, było śledzenie i zajmowanie statków dostarczających broń wrogom króla.

Ostateczny rozpad państwa inflanckiego i włączenie jego ziem w skład Rzeczypospolitej sprawiły, iż w 1561 roku pod polskim panowaniem znalazł się wielki pas wybrzeża bałtyckiego o długości ponad 1500 kilometrów, od ujścia Łeby aż po Zatokę Fińską. Na wybrzeżu tym obok Gdańska i Pucka znajdowały się także porty w Rydze i Parnawie. W oparciu o te porty Zygmunt August przystąpił do tworzenia floty wojennej już pod własną banderą.

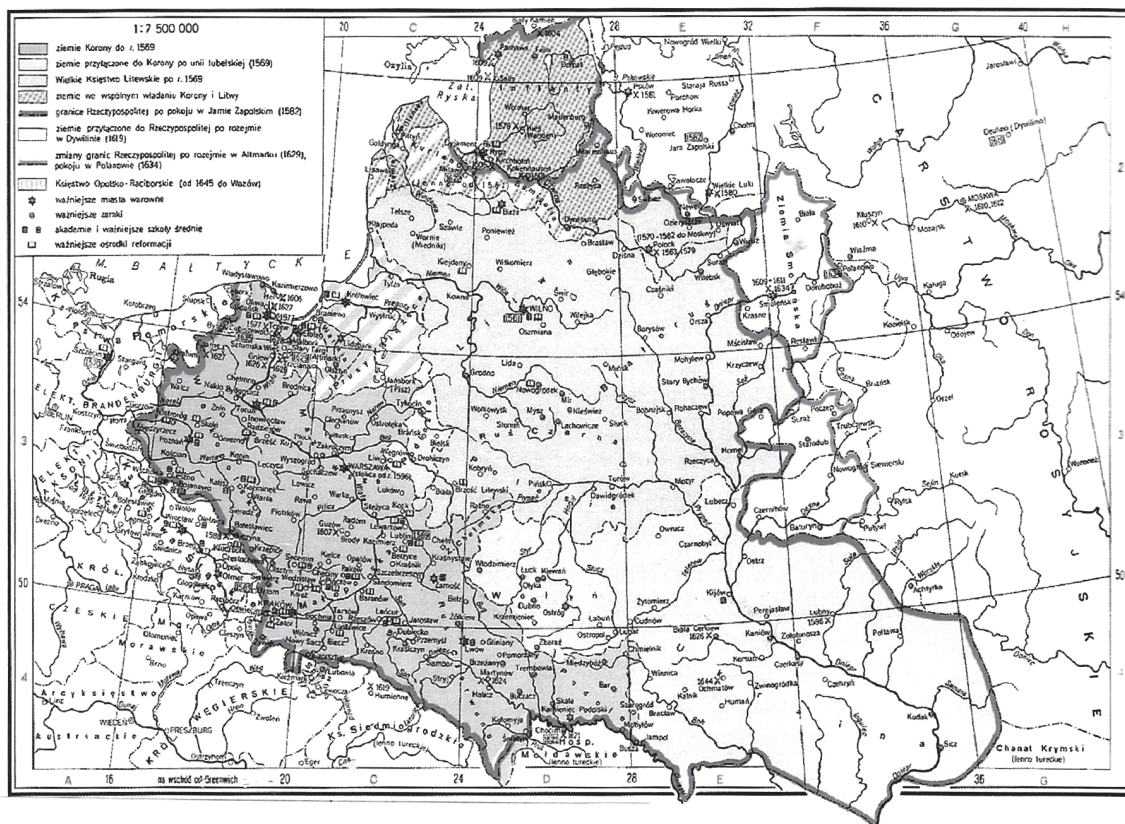
Wśród pierwszych strażników morza, jak nazywano kaprów królewskich, znaleźli się: Maciej Scharping, Marcin Preuss i Michał Figenow. Mateusz

⁷ Por. B. Zientara, *Historia powszechna średniowiecza*, TRIO, Warszawa 2000, s. 449.

⁸ Z zachowanych dokumentów gdańskich wynika, iż koszt budowy w XV w. 120-tonowego statku (około 240 ton) wynosił ponad 230 kg czystego srebra. Do tego dochodziły koszty eksploatacji wynoszące rocznie około 30 kg srebra.

⁹ W roku 1561 Zakon Kawalerów Mieczowych został rozwiązany, a Gotard Kettler został z łaski króla polskiego księciem Kurlandii i Semigalii.

Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej



Ryc. 3. Rzeczpospolita Polska w latach 1569-1648.

Źródło: *Atlas historyczny świata*, Państwowe Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych, Warszawa-Wrocław 1986, s. 72.

Scharping, gdańszczanin z pochodzenia wywodzący się jeszcze z floty inflanckiej, jako pierwszy otrzymał od króla tytuł *praefectus navium nostrarum* (łac. naczelny dowódca floty polskiej).

Flota strażników morza, która w początkowym okresie walki o Inflanty liczyła zaledwie kilka jednostek (najwyżej 7 okrętów rocznie), po ich włączeniu do Polski wzrosła do 30. Służbę na tych okrętach pełniło około 1200 ludzi. Każdy królewski okręt wojenny nosił proporzec przedstawiający na czerwonym polu białe ramię zgięte w łokciu, z mieczem. Ponadto, jako znak przynależności państwowej, na najwyższym maszcie okrętu podnoszona była bandera, na której umieszczone było godło Polski – Biały Orzeł, na czerwonym polu.

Wyrazem znaczącej roli strażników morza był obowiązek oddawania honorów polskiej banderze przez wszystkie statki żeglujące po wodach



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

południowego Bałtyku. Pod groźbą uznania statku za nieprzyjacielski, zgodnie z uniwersałem Zygmunta Augusta z 20 kwietnia 1566 roku, jego załoga zobowiązana była do oddania salutu przez opuszczenie żagli. W sytuacji, gdy żagiel był jedynym pędnikiem statku, było to jednoznaczne z oddaniem się na łaskę strażników morza.



Ryc. 4. Kasztelan gdański Jan Kostka odczytuje dekret króla Zygmunta Augusta o utworzeniu Komisji Morskiej (1568).
Źródło: „Nasze Sygnały – Pismo Stowarzyszenia Marynarki Wojennej”, nr 144, Londyn 1958, s. 11.

Służbę kaprów królewskich od 31 maja 1566 roku szczegółowo określały przepisy królewskie. Zgodnie z nimi decydujący głos w sprawach związanych z ich działalnością obok wspomnianego już Macieja Scharpinga mieli dwaj królewscy dworzanie: Andrzej Swaroczyński i Krzysztof Konarski oraz dwaj gdańszczanie: Jan Kostka i Jerzy Klefeld. Do ich obowiązków należał nadzór nad działalnością kaprów: sprawdzanie przyprawianych przyzów i towarów, zatwierdzanie konfiskaty bądź zwalnianie od niej, pobieranie należnej królewskiemu skarbcowi części zdobyczy, rozsądzanie ewentualnych sporów oraz sprawowanie opieki nad kaprami np. w wypadku ingerencji sił lub osób postronnych.

Okres bliskiej współpracy rady miejskiej Gdańska z komisarzami królewskimi zakończył ostry konflikt

na tle statusu prawnego strażników morza. Niewątpliwie istotny wpływ na rozwój tego konfliktu miała ich rosnąca skuteczność. Doprowadzanie do Gdańska coraz większej ilości statków naruszających polskie prawo prowadziło w odwecie do rekwirowania gdańskich statków poza granicami kraju¹⁰. W konsekwencji narastającego na tym tle konfliktu w lutym 1567 roku Zygmunt II August zdecydował o przeniesieniu głównej bazy strażników morza z Gdańska do Pucka. Ta wymuszona uwarunkowaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi decyzja nie oznaczała jednak rezygnacji króla

¹⁰ Jak można wyczytać w kronikach puckich, już w 1566 roku zdobyto co najmniej 15 statków holenderskich, angielskich, duńskich i hamburskich.



z jego morskich planów. Szczególnym tego wyrazem było powołanie do życia 24 marca 1568 roku Komisji Morskiej.

Instytucję porównywalną z dzisiejszą admiralicją król Zygmunt II August utworzył „chcąc – jak się wyraził – zabezpieczyć brzegi morskie wszystkich naszych ziem oraz ich porty i brzegi od największej przemocy i niespodziewanej napaści, pragnąc też zachować nienaruszenie trwale posiadanie władzy nad Morzem Bałtyckim, od wielu wieków dzielnością zmarłych kiedyś przodków naszych na nienaruszenie pozostawione, na przyszłość także bezpiecznie i w dobrym stanie przenieść je i dla nas zachować, praw kupców i składowników naszych strzec, żeglowania niezwyčajnemu i handlowi nowemu, dla ziem i włości naszych zgubnemu, a przeciwnemu układom i umowom, które obowiązywały znakomitych poprzedników naszych i nas wobec sąsiednich królestw, księstw i ziem przeszkadzać powagą i potęgą naszą królewską, o ile to jest w naszej mocy, aż każdej strony przestrzegać dobra i nienaruszalności ziem naszych”¹¹.

Można, zatem powiedzieć, iż powołanie do życia pierwszego w dziejach Polski urzędu do spraw morskich było wyrazem praktycznej realizacji przez Zygmunta Augusta idei *dominium Maris Baltici*. Oznacza to, iż strażnicy morza mieli nie tylko bronić portów Rzeczypospolitej i jej linii morskich komunikacyjnych, ale także egzekwować władzę zwierzchnią króla Polski na wodach przybrzeżnych, od Zatoki Pomorskiej aż po Zatokę Fińską.

Komisji liczącej 7 osób przewodził dotychczasowy komisarz królewskiej straży morskiej, kasztelan gdański Jan Kostka. W skład Komisji wchodził: opat oliwski Kasper Geschkau, starosta jurgeborski Krzysztof Konarski, dworzan królewski Andrzej Swaroczyński, szczecińscy kupcy i bankierzy królewscy Stefan i Jan Loitzowie oraz sekretarz gdańskiej rady miejskiej Walenty Überfeld¹².

Na mocy królewskiego rozporządzenia komisarze otrzymali niezwykle szerokie kompetencje. Przede wszystkim otrzymali prawo samodzielnego działania w imieniu króla we wszystkich sprawach morskich. Zygmunt August przekazał im również jurysdykcję nad strażnikami morza i ich rodzinami. Od komisarzy zależał także los pojmanych przez strażników morza okrętów i statków wraz z ich załogami oraz przewożonymi towarami¹³.

¹¹ Cytat za: J. Pertek, *Polacy na morzach i oceanach*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1981, s. 102-103.

¹² S. Bodniak, *Polska a Bałtyk za ostatniego Jagiellona. Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej*, z. 3, Fundacja Zakłady Kórnickie, Kórnik 1946, s. 44-47; *Encyklopedia Gdańska*, Wydawnictwo Fundacja Gdańska, Gdańsk 2012, s. 476-477.

¹³ Por.: S. Bodniak, *Komisja Morska Zygmunta Augusta*, „Rocznik Gdański”, t. 4-5, 1930-1931, s. 74; *Historia Gdańska. T. 2, 1454-1655*, pod red. Edmunda Cieślaka. Wydawnictwo Morskie, Gdańsk, 1985, s. 298.



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

W rozporządzeniu królewskim określającym zadania komisarzy znalazł się również zapis mówiący o finansowym zabezpieczeniu podejmowanych przez nich działań. Na pierwszy w dziejach Rzeczypospolitej „fundusz morski” składały się dochody z: ekonomii malborskiej i królewszczyzn pruskich; trzech starostw (Połaga, Kretynga i Gozdawa); królewskich komór solnych w Bydgoszczy i Toruniu; koncesji na poszukiwanie minerałów na terenie Rzeczypospolitej oraz dochody z prawa kaduka¹⁴.

Mając szerokie uprawnienia i odpowiednie do powierzonych zadań środki Komisja Morska bardzo szybko potwierdziła swą przydatność – polskie *dominium Maris Baltici* (panowanie na wodach południowego Bałtyku) stało się faktem. Niewątpliwie było to efektem nie tylko sprawnego kierownictwa rozbudowywaną flotą, ale także zapewnienia wysokiego poziomu wykształcenia i dyscypliny załóg królewskich okrętów.

Szczególnym wyrazem troski komisarzy o wysoką sprawność bojową strażników morza było opracowanie i wydanie w 1571 roku *Artykułów Morskich*, zwanych też *Ordynacją*¹⁵. Ten pierwowzór regulaminu służby okrętowej stanowił swoisty katalog praw i obowiązków królewskich strażników morza. Do ich bezwzględnie przestrzegania każdy aspirant na królewskiego kapra zobowiązywał się składając uroczystą przysięgę, której rota stanowiła załącznik do tekstu *Ordynacji*.

Kandydaci na strażników morza, z wyjątkiem kapitana, przysięgę składali w obecności dowódcy okrętu i generalnego profosa reprezentującego Komisję Morską. Od kapitana, pełniącego obowiązki dowódcy okrętu, przysięgę przyjmowali komisarze morscy.

Wraz ze złożeniem przysięgi aspiranci do służby pod banderą królewską stawali się pełnoprawnymi strażnikami morza i pozostawali nimi do czasu wygaśnięcia zawartego kontraktu. Nikt nie mógł opuścić szeregów strażników morza bez pisemnego zezwolenia zwanego paszportem.

Wszyscy strażnicy morscy, zarówno marynarze jak i żołnierze piechoty morskiej, byli zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania *Ordynacji*. Dokument ten składający się z 28 artykułów szczegółowo określał ich zachowanie w porcie, a także podczas rejsu patrolowego i walki. Główny nacisk położony był na konieczność ścisłego wykonywania instrukcji Komisji Morskiej. Na morzu autorytet Komisji Morskiej reprezentował dowódca okrętu, którego rozkazy były najwyższym nakazem. Każde naruszenie obowiązujących regulaminów wiązało się z nieuchronną karą. Kary, wymierzone zwykle podczas postoju okrętu w porcie, orzekał sąd składający się z gene-

¹⁴ Por.: *Encyklopedia Gdańska, op. cit.*, s. 477.

¹⁵ Por.: S. Bodniak, *Ordynacja dla kaperskiej floty polskiej z r. 1571*, Komunikat Instytutu Bałtyckiego, Seria III, nr 27, Bydgoszcz 1935; J. Wójcicki, *Dzieje Polski nad Bałtykiem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1980, s. 160-163.



ralnego profesora, marynarzy i kapitana. Wyroki sądu musiały zatwierdzić Komisja Morska.

Należy podkreślić, że stosowanie niezwykle surowych kar na okrętach było wówczas rzeczą normalną. Większość mężczyzn bowiem podejmujących się niebezpiecznej służby na okręcie stanowili nie tylko świetni fachowcy, ale także ludzie niezwykle odważni i przebojowi, a przy tym często bardzo awanturniczy, skłonni do łamania dyscypliny. Aby utrzymać w ryzach i karności ten w większości przypadkowo dobrany zespół ludzi, którzy z myślą o dobrym zarobku godzili się, niezależnie od swojej nacji, na trud życia marynarskiego, konieczne było stosowanie odpowiednich środków dyscyplinujących, a w tym także surowych form przemocy.

W katalogu kar do najłagodniejszych należały: zakaz opuszczania okrętu, kara chłosty i grzywna na rzecz biedaków. Niewątpliwie jednak decydującą rolę w dyscyplinowaniu załóg okrętowych odgrywała groźba wymierzenia kary śmierci. Karę śmierci orzekano głównie wobec okazujących nieposłuszeństwo w obliczu wroga. Orzekano ją jednak także za wszelkie przejawy buntu czy też spisku przeciwko kapitanowi.

Często stosowaną karą było pozostawienie sprawcy wykroczenia na bezludnej wyspie bądź też wyrzucenie go za burtę okrętu, co było równoznaczne z karą śmierci. Należy dodać, że niewielu marynarzy potrafiło wówczas pływać. Uważano bowiem, że umiejętność ta przedłuża jedynie agonię pozostawionego w morzu nieszczęśnika, który nie mógł liczyć na cudowne odnalezienie przez inny okręt. Typową marynarską karą, stosowaną we flocie strażników morza, było przeciąganie pod stępką. Była to kara kończąca się najczęściej śmiercią, a w najlepszym razie kalectwem. Polegała ona na tym, że winowajcę przewiązywano sznurem pod ramiona lub za dłonie i za nogi, po czym zanurzano go w wodzie i wolno przeciągano pod dnem okrętu, raz na lewą, raz na prawą burtę. Po trzykrotnym przeciągnięciu pod stępką ukarany marynarz, nawet jeśli nie doznał poważniejszych obrażeń od szorowania po obrosłej ostrymi muszlami podwodnej części kadłuba, ginął najczęściej przez utonięcie. Do specyficznych kar morskich należało jeszcze przybicie ręki do masztu, którą tak ukarany musiał sam uwolnić. Z takimi konsekwencjami musiał się liczyć każdy, kto wyciągnął broń przeciwko innemu członkowi załogi okrętu. Kto zaś targnął się na cudzą własność, wieszany był na bukszszprycie.

Jeszcze surowiej karano zabójców. Tego rodzaju przestępców przywiązywano do ciała ofiary i razem ze zwłokami zamordowanego wyrzucano do morza. Do pomocy kapitanowi w egzekwowaniu nałożonej kary zobowiązany był każdy członek załogi okrętu pod groźbą trzykrotnego przeciągania pod stępką.



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

Jedyną dopuszczalną formą rozwiązywania konfliktów wśród strażników morza był „sąd marynarski” organizowany w każdy poniedziałek podczas postoju okrętu na kotwicy. Zgodnie ze starym zwyczajem morskim każdy mógł wówczas wyzwać przeciwnika na pojedynek. Pojedynki marynarzy walczących bez broni odbywały się na belce wysuniętej za burtę. Walkę staczaną pod nadzorem kapitana na oczach całej załogi wygrywał ten, kto zrzucił swego przeciwnika do wody.

Wysoki poziom dyscypliny strażników morza osiągnęto również za pomocą nagród przewidzianych przez *Artykuły Morskie* za sumienne wykonywanie żołnierskich powinności. Oznaczało to, iż każdy członek załogi zwycięskiego okrętu, niezależnie od otrzymywanego żołdu, uczestniczył w podziale zdobytych łupów. Nad wszystkim czuwał profos, który za ten obowiązek pobierał 100 złotych. Obowiązywała zasada, iż najlepsza armata, kotwica i lina ze zdobytego statku trafiała do skarbcza królewskiego, a jeden procent ogólnej wartości zdobyczy należy się biednym. Po spełnieniu tego warunku załoga mogła dokonać dalszego podziału między sobą. Niewątpliwie te właśnie wymierne korzyści sprawiały, iż mimo niebezpieczeństwa utraty zdrowia a nawet życia, chętnych do służby w królewskiej flocie nie brakowało. Nadzór nad przestrzeganiem zasad podziału łupu sprawował generalny profos¹⁶.

Dzięki wysokiej dyscyplinie, dobremu wyszkoleniu i uzbrojeniu załóg oraz przemyślanemu sposobowi kierowania ludźmi na okręcie, efekty były szybko widoczne. Już w pierwszym roku funkcjonowania Komisji Morskiej strażnicy morza doprowadzili do polskich portów około 20 większych i mniejszych jednostek nieprzyjacielskich¹⁷.

Dowodem rosnącej siły floty strażników morza były liczne potyczki z okrętami takich potęg morskich na Bałtyku jak Dania i Szwecja. W 1568 roku w bitwie pod Rewlem 12 polskich okrętów spotkało się ze szwedzka eskadrą liczącą 17 jednostek. Do konfrontacji z flotą duńską doszło m.in. pod Helem 1568 roku, pod Narwą w 1569 roku i pod Puckiem w 1571 roku. Bitwy te, mimo iż nie zawsze kończyły się sukcesem nad znacznie silniejszym przeciwnikiem, umożliwiły Polsce przejście pełnej kontroli nad znacznym obszarem południowo-wschodniego Bałtyku, sięgającym od Kołobrzegu po Zatokę Fińską.

Wyrazem sprawowanego wówczas przez Polskę *dominium Maris Baltici* była pełna kontrola żeglugi na tym obszarze. Oznaczało to, że królewscy strażnicy morza mieli prawo między innymi do zatrzymywania statyków

¹⁶ Szerzej: S. Bodniak, *Polska a Bałtyk za ostatniego Jagiellona*, op. cit., s. 94 i nast.

¹⁷ D. Nawrot, *Zarys historii konfliktów morskich od czasów najdawniejszych do końca XVI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2013, s. 194.



obcych bander, kontrolowania ich dokumentów i przeprowadzania rewizji przewożonych ładunków. W przypadku stwierdzenia naruszenia polskich przepisów prawnych konfiskowano statki i towary.

Po powrocie z każdego rejsu dowódcy okrętów składali szczegółowe raporty. Na ich podstawie komisarze opracowywali plany kolejnych rejsów patrolowych i akcji bojowych obejmujących swoim zasięgiem wszystkie regiony Morza Bałtyckiego – od cieśnin duńskich po Zatokę Fińską. W rezultacie systematycznie rozwijana i umiejętnie kierowana flota strażników morskich sprawiła, iż Polska, która za Zygmunta Augusta stanęła u szczytu swej potęgi na lądzie, stała się także potęgą na morzu.

Wyrazem wysokiego uznania dla dokonań strażników morskich była nobilitacja przez sejm Rzeczypospolitej 18 marca w 1569 roku czterech dowódców okrętów. Do stanu szlacheckiego zostali wówczas wyniesieni: Michał Fiegenow, Jan Tressler, Michał Starosta i Asmus Gendtrichsen. Nobilitacja marynarzy to pierwsze tego rodzaju wydarzenie w historii polskiego parlamentaryzmu i w dziejach polskiej floty wojennej. O wyjątkowości tego wyróżnienia świadczy fakt, iż w ciągu 24 lat panowania Zygmunta Augusta uhonorowano w ten sposób zaledwie 60 najwybitniejszych uczonych, polityków i dowódców¹⁸. Był to niewątpliwie wyraz uznania dla całej floty wojennej za jej dokonania w dziele realizacji wielkiego programu *dominium Maris Baltici*. Dalsze umacnianie polskiego władztwa na Bałtyku uzależnione było od rozwoju morskich sił zbrojnych.

Pomimo znaczących sukcesów strażników morskich komisarze, podobnie jak i król Zygmunt August, zdając sobie sprawę z wad floty opartej na systemie kaperskim zmięrzali do budowy regularnej floty wojennej.

W ostatnim dziesięcioleciu panowania Zygmunta Augusta pod polską banderą (okręty floty strażniczej podnosiły dwie bandery: narodową i królewską) pływało około 30 okrętów rocznie. Niestety w większości były to niewielkie dwumasztowe pinki napędzone przystosowane do walki. Tego rodzaju okrętom coraz trudniej było rywalizować z galeonami, które w drugiej połowie XVI wieku wysunęły się na czołowe miejsce we wszystkich wodzących flotach wojennych. Ponieważ galeony w XVI w. świadczyły o sile europejskich flot wojennych, Zygmunt August i jego komisarze morscy wytrwale dążyli do wyposażenia strażników morskich w tego typu okręty. Budowę pierwszych trzech jednostek (wielkiego dwumasztowego galeonu oraz jednomasztowej fregaty i małej jednomasztowej łodzi) spełniających najwyższe ówczesne standardy podjęto wiosną 1570 roku budowę w Elblągu.

¹⁸ A. Komorowski, D. Nawrot, B. Zalewski, *Księga absolwentów uczelni Polskiej Marynarki Wojennej (1922-2007)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 25.



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

Niestety, program budowy regularnej floty nie doczekał się realizacji. Bezpomowna śmierć Zygmunta Augusta (7 lipca 1572 roku), a wraz z nią upadek Komisji Morskiej oznaczały nie tylko kres działalności na rzecz rozbudowy floty wojennej, ale także zaniechanie realizacji programu polskiego *dominium Maris Baltici*.

Zakończenie

W ponad 1000-letniej historii polskiej państwowości 24 marca 1568 roku to data szczególna. Tego dnia na mocy decyzji króla Zygmunta II Augusta powstała Komisja Morska – pierwszy urząd polskiej administracji morskiej. Była to również jedna z pierwszych w dziejach Europy instytucja, która swoimi kompetencjami obejmowała całokształt spraw morskich, nie tylko militarnych.

W zakres kompetencji Komisji Morskiej, bezpośrednio podległej królowi, obok odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa granic morskich Rzeczypospolitej, wchodziła odpowiedzialność za ochronę polskiego handlu morskiego.

W kontekście przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że dzień 24 marca 1568 roku to data szczególna w całej, ponadtysiącletniej historii polskiej państwowości.

Podjęta w tym dniu przez króla Zygmunta II Augusta decyzja o utworzeniu Komisji Morskiej to przysłowiowy kamień milowy na drodze rozwoju nie tylko polskiej, ale także i europejskiej administracji morskiej. Osiągnięcia Komisji Morskiej w sferze organizacyjnej, militarnej, gospodarczej (ochrona handlu morskiego), a także i socjalnej to fundament, na którym zbudowana jest współczesna polska administracja morska.

W pełni, zatem uzasadniona jest teza głosząca, iż Zygmunt II August twórca Komisji Morskiej to nie tylko najbardziej morski władca I Rzeczypospolitej, ale także ojciec polskiej administracji morskiej. Jak bowiem wyraził się Horacy: *dimidium facti, qui coepit, habet* (łac.) połowę dzieła wykonał, kto zaczął.



BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. *Atlas historyczny świata*, Państwowe Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych, Warszawa 1986.
2. Biskup M., Labuda G., *Dzieje zakonu krzyżackiego w Prusach: gospodarka, społeczeństwo, państwo, ideologia*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1986.
3. Biskup M., *Wojna trzynastoletnia*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1990.
4. Bodniak S., *Komisja Morska Zygmunta Augusta*, „Rocznik Gdański”, t. 4-5, 1930–1931.
5. Bodniak S., *Ordynacja dla kaperskiej floty polskiej z r. 1571*, Komunikat Instytutu Bałtyckiego, Seria III, nr 27, Bydgoszcz 1935.
6. Bodniak S., *Polska a Bałtyk za ostatniego Jagiellona. Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej z. 3*, Fundacja Zakłady Kórnickie, Kórnik 1946.
7. Bogucka M., *Kazimierz Jagiellończyk i jego czasy*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1998.
8. Cieślak E. (red.), *Historia Gdańska. T.2, 1454-1655*. Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1985.
9. Czołowski A., *Marynarka w Polsce*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Lwów 1922.
10. Dyskant J.W., *Zatoka Świeża 1463*, Bellona, Warszawa 1992.
11. Garlicki A. (red.), *Poczet królów i książąt polskich*, Czytelnik, Warszawa 1984.
12. Komorowski A., Nawrot D., Zalewski B., *Księga absolwentów uczelni Polskiej Marynarki Wojennej (1922–2007)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
13. Labuda G., *Słowiańszczyzna pierwotna. Wybór tekstów*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954.
14. „Nasze Sygnały – Pismo Stowarzyszenia Marynarki Wojennej”, nr 144, Londyn 1958.
15. Nawrot D., *Zarys historii konfliktów morskich od czasów najdawniejszych do końca XVI wieku*, Wyd. Akademickie Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2013.
16. Pertek J., *Polacy na morzach i oceanach*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1981.
17. Śliwiński B. (red.), *Encyklopedia Gdańska*, Wydawnictwo Fundacja Gdańska, Gdańsk 2012.



Dariusz Nawrot: Początki polskiej administracji morskiej

18. Wójcicki J., *Dzieje Polski nad Bałtykiem*, Książka i Wiedza, Warszawa 1980.
19. Zientara B., *Historia powszechna średniowiecza*, TRIO, Warszawa 2000.

THE BEGININGS OF THE POLISH MARITIME ADMINISTRATION

Keywords: *King Sigismund II Augustus, Maritime Commission, corsairs, guardians of the sea, maritime office.*

Summary

The Maritime Commission, founded by the King Sigismund II Augustus on 24th of March 1568, was the very first Polish maritime administration's office. It was also one of the first admiralties in Europe, which was responsible for the whole maritime affairs, not only military one. The Maritime Commission has been canceled short after the death of King Sigismund II Augustus (7th of July 1572). Thanks to its work Poland became one of the major player on Baltic sea in XVI century.

Dariusz Nawrot – doktor habilitowany nauk humanistycznych. W swojej pracy naukowo-badawczej podejmuje problematykę z zakresu historii administracji morskiej, historii stosunków międzynarodowych i historii bezpieczeństwa międzynarodowego. Autor i współautor kilkunastu książek oraz ponad osiemdziesięciu artykułów.



Zbigniew GODECKI

POLITYKA PRAWA MORSKIEGO I POLITYKA MORSKA UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: *polityka prawa, polityka morska, Unia Europejska.*

STRESZCZENIE

Niegdyś podważano (wątpiono w) istnienie polityki morskiej Unii Europejskiej. Od opublikowania przez Komisję Europejską zielonej księgi o „przyszłej unijnej polityce morskiej” mówi się także o powstaniu „polityki prawa morskiego” Unii Europejskiej. Artykuł (autor) omawia te pojęcia oraz ich wzajemne powiązania.

Wprowadzenie

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ale też w początkowym okresie naszego w niej członkostwa, podważano istnienie wspólnotowej (czy też unijnej) polityki morskiej¹. Zjawisko to już nie występuje. Wręcz przeciwnie, od opublikowania przez Komisję Europejską w 2006 roku tzw. zielonej księgi o „przyszłej unijnej polityce morskiej”², o polityce morskiej Unii Europejskiej mówi się i pisze szeroko i głośno. Napisano także, iż księga ta stanowi czytelny sygnał o zamiarze ustanowienia „nowego” działu polityki prawa Unii Europejskiej, a mianowicie – „polityki prawa morskiego”³.

¹ Zob. np. D. Pyć, *Wspólna polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie” 2003, t. XIX, s. 57.

² KOM (2006) 575. Zob. także np. D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia morzem* [w:] *Współczesne problemy prawa*, U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski (red.), WSAiB, Gdynia 2011, s. 178.

³ Zob. np. J. Nawrot, *Koncepcja nadzoru morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie” t. XXVII/2011, s. 158 i 164.



Pojęcie polityki prawa morskiego

W ujęciu podręcznikowym⁴, ale też naukowym⁵, polityka prawa w ogólności („ogólna polityka prawa”⁶) wskazuje, jak przez odpowiednie stanowienia i stosowanie prawa osiągać zamierzone cele społeczne.

Według Jolanty Jabłońskiej-Boncy współcześnie koncepcje uprawiania polityki prawa idą w dwu kierunkach: jeden obejmuje szeroki zakres przedmiotowy, czyli nie tylko kwestię doboru odpowiednich środków do realizacji określonych celów stanowienia i stosowania prawa, ale także zagadnienie tychże celów, drugi zaś sprowadza politykę prawa do „technologii” prawa, czyli pomija zagadnienie celów jego stanowienia i stosowania⁷.

Także Kazimierz Opałek i Jerzy Wróblewski wymieniają dwie możliwe teoretycznie *prima facie* warianty polityki prawa: wariant technicystyczny (instrumentalny) i wariant wartościujący. Pierwszy ma tendencję do eliminacji elementów wartościowania z polityki prawa poprzez sprowadzenie jej do zespołu wypowiedzi hipotetycznych, które łącznie wyczerpałyby wszelkie możliwe zestawy celów, do jakich prawodawca może dążyć. W tym ujęciu polityka prawa jest zespołem wypowiedzi warunkujących typu „Jeżeli prawodawca dąży do osiągnięcia celu C w warunkach W, to powinien utworzyć normy $N_1...N_n$ ”, w którym prawodawca może znaleźć potrzebne mu dyrektywy. W wariacie drugim (wartościującym) polityka prawa składa się z zespołu postulatów wskazujących, do czego i w jaki sposób prawodawca powinien dążyć w określonych warunkach. Schematycznie wygląda to następująco: „Prawodawca powinien w warunkach W ustanowić normy $N_1...N_n$ ”. Aczkolwiek teoretycznie poprawny jest wariant technicystyczny (instrumentalny), to jednak praktycznie niemożliwa jest taka polityka prawa – nie tylko wobec trudności wyczerpania możliwych warunków W, ale wobec wielości możliwych systemów ocen, z których należałoby czerpać wyliczenie celu C. W wersji praktycznie nieabsurdalnej wariant ten musiałby ograniczyć się do zespołu celów C i warunków W takiego, aby odpowiadały one sytuacji polityczno-ideologicznej oraz warunkom funkcjonowania prawa w jakimś społeczeństwie, i w tym tylko zakresie odniesienia rozważań możliwe byłyby kierunki działalności prawodawczej skierowanej na określone cele oraz przewidywane efekty. W tym sensie polityka prawa dawała-

⁴ Zob. np. J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Ars boni et aequi, Poznań 1996, s. 23.

⁵ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980, s. 55.

⁶ Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 54.

⁷ J. Jabłońska-Bonca *op. cit.*, s. 23.

⁸ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1969, s. 200-201.



by prawodawcy do wyboru wiele możliwości, natomiast sam ich wybór, zależący od dokonania określonych ocen, nie mieściłby się w ramach takiej polityki prawa. Natomiast w wariantcie wartościującym konkretnie ujętą polityka prawa musiałaby sprowadzić się albo do systemu absolutystycznej etyki normatywnej (wówczas, gdyby warunki W były ujęte „zawsze” i „wszędzie”), albo do systemu relatywistycznego takiej etyki (wówczas, gdyby warunki W były zmienne). Dlatego, zdaniem tych autorów, w literaturze koncepcje polityki prawa raczej nie są stawiane tak ostro i literatura skłania się raczej ku wariantowi wartościującemu⁸.

W swoich rozważaniach o polityce prawa z punktu widzenia jej rozwoju K. Opalek, J. Wróblewski głoszą pogląd, że jest on uwarunkowany rozwojem wiedzy i związkach między normami, zachowaniem się ich adresatów i ich skutkami społecznymi oraz umiejętnością wykorzystania tej wiedzy przez prawodawcę. Stopień tej wiedzy jest wciąż za niski, ale nawet ta wiedza, jaka istnieje, nie jest przez prawodawców w pełni wykorzystywana. Wpływa na to przede wszystkim stosunek rozłączny między prawodawcami i ekspertami w zakresie stosunków, na jakich znajomości racjonalne prawodawstwo opierać się powinno. Prawodawstwo jest działalnością *par excellence* polityczną i o doborze podmiotów prawodawczych przesadzają inne kryteria niż kryteria doboru ekspertów. Dlatego problemem numer jeden polityki prawa jest wykorzystanie ekspertów w legislacji, przy czym trzeba, aby eksperci rzeczywiście byli ekspertami w zakresie zjawisk doniosłych dla legislacji, oraz potrzebne jest sprecyzowanie, czego opinie ekspertów mają dotyczyć. To pierwsze zależy od stopnia rozwoju odnośnych nauk, drugie zaś dotyczy zasadniczej kwestii współdziałania ekspertów („czynnika fachowego”) i czynnika politycznego, jakim jest prawodawca. Wreszcie – polityka prawa powinna być traktowana jako część ogólnej polityki społecznej danej organizacji⁹.

Powyżej mowa jest o stanowieniu prawa, ale polityka prawa to także polityka stosowania prawa i – odpowiednio do tego – wykładni prawa. W stosunku do wszystkich tych członów („ogólnej”¹⁰) polityki prawa można wyodrębnić poszczególne działy (gałęzie) prawa lub nawet ich części¹¹. Stąd na potrzeby prac teoretycznych i potrzeby praktyczne można mówić także o polityce prawa morskiego Unii Europejskiej¹², odpowiednio powiązanego z polityką morską Unii oraz z jej celami i wartościami.

⁹ K. Opalek, J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 201-202.

¹⁰ Jak ją określa Z. Ziemiński, *Problemy...*, s. 54.

¹¹ K. Opalek, J. Wróblewski *op. cit.*, s. 202.

¹² Oczywiście także prawa morskiego krajowego.



Wartości Unii Europejskiej skatalogowane są w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który brzmi: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Natomiast według art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej: „celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”.

Pojęcie polityki morskiej

Jak to już zostało zasygnalizowane we Wstępie, zielona księga z 2006 r. mówi o „przyszłej” polityce morskiej Unii, a w literaturze mowa jest o „nowym” dziale polityki prawa. Dlaczego „nowa” i dlaczego „przyszła”? Czyżby wcześniej we Wspólnocie Europejskiej i Unii Europejskiej stanowiono i stosowano prawa morskiego bez uprawiania tym samym jakoś rozumianej polityki prawa morskiego, a zatem także bez uprawiania w ogóle jakoś rozumianej polityki morskiej? Czym w takim razie miałyby być owa, zapowiedziana w komunikacie Komisji jako „przyszła”, polityka morska?

Wyrażone powyższymi pytaniami zastrzeżenia mogą wydawać się przesadne. Chciałoby się bowiem rzec, że w tym kontekście znaczenie owego pojęcia „polityka” jest powszechnie wiadome, zaś wyrażenie „morska” wskazuje, że chodzi o politykę w dziedzinie „morskiej” (czy też – „morskich”) działalności człowieka, ale przecież taka definicja to czysta tautologia.

Przed ową zieloną księgą pisano o wspólnotowej polityce transportowej, obejmującej również transport morski, ale bez nazywania odnośnej części tej polityki „polityką transportu morskiego”, nie mówiąc już o nazwie „polityka morska”¹³. Byli też tacy, którzy uważali, że Unia realizuje nie jedną politykę morską, lecz „polityki morskie”¹⁴, czyli – wiele polityk morskich, tzn. politykę transportu morskiego, politykę rybołówstwa morskiego, politykę ochrony środowiska morskiego itd.

Pomijanie wówczas nazwy „polityka morska” mogło wynikać z faktu, że nazwa ta nie występowała w ówczesnych traktatach europejskich, ale skoro w Unii stanowiono i stosowano prawo dotyczące tego rodzaju działalności, to przecież czyniono to w ramach jakiejś polityki morskiej, realizując powiązaną z nią jakąś politykę prawa morskiego.

¹³ Z. Brodecki, *Polityka wspólnoty Europejskiej w dziedzinie transportu*, „Prawo Morskie” t. XVI/2002, s. 5-12.

¹⁴ Dz. Urz. UE C 081/2006.



A jak to wygląda obecnie – pod rządem Traktatu z Lizbony?

Jedną z części Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nosi nagłówek „Polityki i działania wewnętrzne”. W przepisach dotyczących odnośnych działań też pojawia się termin „polityka”. Tak np. w tytule „Rolnictwo i rybołówstwo” widzimy nazwę „polityka rybołówstwa”, zaś w tytule „Transport” – nazwę „polityka transportowa”. Nigdzie jednak nie występuje tam nazwa „polityka morska”. Nie występuje tam zresztą wyraz „morze” w żadnej z jego form gramatycznych, nie licząc art. 100 w tytule „Transport”, ale tam przymiotnik „morski” odniesiony jest tylko do wyrazu „transport”. Mowa tam bowiem o stanowieniu przepisów dotyczących „transportu morskiego”.

Jednakże – jak już wspomniano – jeszcze przed Traktatem z Lizbony, bo w 2006 roku Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę zatytułowaną *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*¹⁵. W tytule tej książki podkreślenia wymaga jednak nie tylko wyrażenie „polityka morska”, ale także słowo „przyszła”. Należałoby je chyba odczytywać jako wskazujące coś, czego jeszcze nie ma, albo co powinno uzyskać nową treść. Głoszono wówczas, że chodzi o „nową wizję” polityki morskiej, czyli o politykę odnoszącą się nie tylko (jak wcześniej) do transportu morskiego, lecz jako obejmującą także inne morskie dziedziny, takie jak np. rybołówstwo morskie, badania morskie czy ochrona środowiska morskiego, objęte odpowiednimi przepisami traktatowymi (wówczas chodziło o Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską¹⁶; TWE).

Z kolei w komunikacie Komisji z 2007 roku, zawierającym wnioski z konsultacji na temat treści tejże zielonej książki¹⁷, czytamy między innymi, że w konsultacjach tych opowiedziano się za zintegrowanym podejściem do polityki morskiej Unii, jako polityki łączącej „problemy i potrzeby” powiązanych ze sobą sektorów objętych działaniami w ramach oddzielnych polityk. Stąd wzięła się nazwa „zintegrowana polityka morska”, przy czym owo „zintegrowana” postrzegane było jednak bardziej jako wskazujące na potrzebę udzielania określonym przedsięwzięciom odpowiedniego wsparcia, niż jako integracja *sensu stricto*. Uważano, że tak rozumiana polityka morska powinna mieć na celu dopasowanie wszystkich części „układanki morskiej”, a nie zmianę struktury każdej z nich¹⁸.

¹⁵ KOM (2006) 575. Zob. także np. D. Pyć, *op. cit.*, s. 178.

¹⁶ Zob. np. M.A. Nesterowicz, *Aktualności z zakresu europejskiej legislacji morskiej*, „Prawo Morskie”, t. XXIII/2007, s. 320-321.

¹⁷ KOM (2007) 574.

¹⁸ *Ibidem*.



Wreszcie nazwa „zintegrowana polityka morska” pojawiła się w tytule następnego komunikatu Komisji, także z 2007 roku. Tytuł tego komunikatu (niebieskiej księgi) brzmi bowiem: „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej”¹⁹. Czytamy tam między innymi, że chodzi o propozycję opartą na założeniu, że wszystkie sprawy morskie są wzajemnie powiązane (a to przecież żadne odkrycie; *sic!*), oraz że chcąc uzyskać pożądane wyniki, działania polityczne dotyczące morza należy prowadzić w sposób skoordynowany (co też przecież oczywiste; *sic!*). W tym zakresie Komisja założyła także stosowanie zasady „lepszego stanowienia prawa” poprzez określenie głównych inicjatyw związanych z morzem w instrumentach planowania i programowania. Tego, na czym owo „lepsze” stanowienie prawa miałyby polegać, już jednak szczegółowo nie opisano.

Wkrótce potem, bo już w roku 2008 Komisja opublikowała kolejny komunikat zatytułowany „Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej polityki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami”²⁰. Czytamy w nim między innymi, że ów „zbiór wytycznych”, zapowiedziany już w niebieskiej księdze, ma na celu „zachęcenie państw członkowskich oraz innych podmiotów do podjęcia działań na rzecz przyjęcia zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej w ramach zarządzania przez nie związanymi z nią kwestiami”. Odpowiednio do tego każde państwo członkowskie powinno opracować swoją krajową zintegrowaną politykę morską, zgodnie z jego „ramami prawnymi” oraz uwarunkowaniami gospodarczymi itp. Państwa członkowskie powinny także rozważyć stworzenie wewnętrznych struktur koordynujących w zakresie gospodarki morskiej w ramach swoich systemów administracyjnych, a w stosownych przypadkach, w zależności od uprawnień konstytucyjnych powierzonych danym szczeblom decyzyjnym, użyteczne byłoby również rozwijanie regionalnej zintegrowanej polityki morskiej zgodnie z odpowiednią polityką krajową i unijną. Wskazany jest również aktywny udział zainteresowanych podmiotów branży morskiej w zintegrowanej polityce krajowej, regionalnej i lokalnej, a podmioty gospodarcze powinny przyjąć zintegrowane podejście w tej materii poprzez między innymi tworzenie klastrów morskich. W odpowiedzi na wniosek Rady Europejskiej Komisja zobowiązała się przygotować unijną strategię między innymi dla regionu Morza Bałtyckiego.

Temu, co w unijnych dokumentach²¹ (w każdym nieco inaczej – *sic!*) zdefiniowano jako „zintegrowaną politykę morską”, daleko do „zintegrowa-

¹⁹ KOM (2007) 575.

²⁰ KOM (2008) 395 wersja ostateczna.

²¹ Zob. np. KOM (2009) 540; KOM (2009) 536; Dz. Urz. C 175 E/2008 oraz C 279 E/2009.



Zbigniew Godecki: Polityka prawa morskiego i polityka morską Unii Europejskiej

nia” rozumianego potocznie jako osiągnięcie końca procesu zespalania czegoś w całość, czy choćby tylko takiego stopnia tego rodzaju procesu, o jakim mowa w tych dokumentach, wszak owo „integrowanie” polityki morskiej to – jak napisano – proces długotrwały, ciągły i oparty na uczeniu się.

Przykłady realizacji polityki prawa morskiego

W końcu nazwa „zintegrowana polityka morską” pojawiła się na podtraktatowym poziomie legislacyjnym. I tak, w 2011 roku zostało przyjęte rozporządzenie ustanawiające instrument finansowy o nazwie „Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej”²². Preambuła tego rozporządzenia głosi między innymi, że zostało ono przyjęte na podstawie TFUE, w szczególności na podstawie odnośnych przepisów o rybołówstwie, o transporcie, o przemyśle, o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, o badaniach i rozwoju technologicznym, o środowisku naturalnym, o energetyce oraz o turystyce.

W rozporządzeniu tym także zdefiniowano zintegrowaną politykę morską, a zdefiniowano ją jako działanie, które „wspiera skoordynowane i spójne podejmowanie decyzji w celu zmaksymalizowania zrównoważonego rozwoju, wzrostu gospodarczego i spójności społecznej państw członkowskich (...) i sektorów morskich przez spójne strategie polityczne związane z sektorem morskim oraz odpowiednią współpracą międzynarodową”.

Natomiast w roku 2014 przyjęte zostało rozporządzenie ustanawiające Europejski Fundusz Morski i Rybacki, niejako w miejsce tegoż „Programu na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej” oraz istniejącego już od 2006 roku Europejskiego Funduszu Rybackiego. W tym akcie także przywołano odpowiednie przepisy upoważniające prawodawczo TFUE, a mianowicie: o rybołówstwie, o transporcie, o przemyśle, o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, o badaniach i rozwoju technologicznym, o środowisku naturalnym, o energetyce oraz o turystyce.

Także i w nim zdefiniowano zintegrowaną politykę morską, i to dwukrotnie: raz w preambule, drugi raz w art. 3, tyle że nieco inaczej. Według tegoż art. 3 zintegrowana polityka morską to „polityka, której celem jest wspieranie skoordynowanego i spójnego procesu decyzyjnego, by zmaksymalizować zrównoważony rozwój, wzrost gospodarczy i spójność społeczną państw członkowskich (...), jak również sektorów gospodarki morskiej, poprzez spójną politykę dotyczącą spraw morskich oraz odpowiednią współ-

²² Dz. Urz. UE L 321/2011.



pracę międzynarodową”. Natomiast według preambuły (pkt 76) „celem ZPM jest wspieranie zrównoważonego wykorzystywania mórz i oceanów oraz rozwijanie skoordynowanego, spójnego i przejrzystego procesu decyzyjnego w tych obszarach polityki, które mają wpływa na oceany, morza, wyspy, regiony przybrzeżne i najbardziej oddalone oraz sektory gospodarki morskiej...” – i tu następuje przywołanie owego ostatecznego komunikatu Komisji z 2007 r., który definiuje już ową zintegrowaną politykę morską, tyle że nieco inaczej.

Można by więc powiedzieć, że mamy tu do czynienia właśnie z dobrym przykładem realizacji w płaszczyźnie prawodawstwa owej zintegrowanej polityki morskiej i pochodzącej od niej polityki prawa morskiego Unii, gdyby nie pewne „ale”.

Już sama nazwa tego rozporządzenia rodzi pytanie. Skoro miałyby chodzić o „morski” rozumiany odpowiednio do tych definicji polityki morskiej, obejmującej także rybołówstwo morskie, to czemu ma służyć w tej nazwie jeszcze dodatkowe wyrażenie „i rybacki”. Odpowiedź jest prosta. Otóż TFUE nie wyodrębnia rybołówstwa morskiego. W jego rozumieniu rybołówstwo jest jedno: morskie i śródlądowe. Stąd przepisy tego rozporządzenia dzielą się na dwie grupy, z których jedna obejmuje łącznie te obydwie rodzaje rybołówstwa (tak zresztą jak to miało miejsce w zniesionym Europejskim Funduszu Rybackim, w związku z czym w owym nagłówkowym pojęciu „funduszu morskiego” rybołówstwo morskie się nie mieści. Inaczej mówiąc rozporządzenie to składa się z dwu części: jedna stanowi o finansowaniu rybołówstwa morskiego i śródlądowego, zaś druga stanowi o finansowaniu polityki morskiej, ale bez rybołówstwa morskiego.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Brodecki Z., *Polityka wspólnoty Europejskiej w dziedzinie transportu*, „Prawo Morskie”, t. XVI/2002.
2. Jabłońska-Bonca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Ars boni et aequi, Poznań 1996.
3. Nawrot J., *Koncepcja nadzoru morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, t. XXVII/2011.
4. Nesterowicz M.A., *Aktualności z zakresu europejskiej legislacji morskiej*, „Prawo Morskie”, t. XXIII/2007.
5. Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa 1969.



Zbigniew Godecki: Polityka prawa morskiego i polityka morską Unii Europejskiej

6. Pyć D., *Polityka morską Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia morzem* [w:] *Współczesne problemy prawa*, Jackowiak U., Nakielska I., Lewandowski P. (red.), WSAiB, Gdynia 2011.
7. Pyć D., *Wspólna polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, t. XIX/2003.
8. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980.

Dokumenty UE:

1. COM (2006) 575.
2. COM (2007) 574.
3. COM (2007) 575.
4. COM (2008) 395 wersja ostateczna.
5. COM (2009) 540.
6. COM (2009) 536.
7. Dz. Urz. UE C 081/2006.
8. Dz. Urz. C 175 E/2008.
9. Dz. Urz. UE C 279 E/2009.
10. Dz. Urz. UE L 321/2011.

MARITIME LAW POLICY AND MARITIME POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Keywords: *European Union, maritime policy, maritime law policy.*

Summary

Once questioned the existence of the EU's maritime policy. Since the publication of the Green Paper on a future EU maritime policy is also mentioned policy of the EU maritime law. Article discusses these concepts and their relationship.

Zbigniew Godecki

– Dr hab. prof. WSAiB, zajmował się naukowo prawem morskim i prawem Unii Europejskiej.



Joanna UNTERSCHÜTZ

DOKĄD PŁYNIE *ROSELLA*? SPRAWA *VIKING LINE*: POMIĘDZY SWOBODĄ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI A PRACOWNICZYMI PRAWAMI PODSTAWOWYMI

Słowa kluczowe: *prawa podstawowe, prawo do strajku, swobody traktatowe, zbiorowe prawo pracy.*

STRESZCZENIE

Swobody traktatowe, z których polscy pracownicy i przedsiębiorcy korzystają od czasu wejścia do UE, niosą ze sobą liczne korzyści. Problemy uwidaczniają się tam, gdzie realizacja prawa do rokowań zbiorowych i strajku postrzegana jest jako przeszkoda w realizacji swobody prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług. Tego rodzaju konflikty stanowiły tło wyroków TSUE w sprawach tzw. „Kwartetu *Laval*”. Zbiorowe prawa pracownicze jako prawa człowieka stanowią także przedmiot zainteresowania ETPC, a jako aspekt wolności zrzeszania się – także MOP. Analiza orzecznictwa tych organów na przykładzie prawa do strajku prowadzi do wniosku, że zakres zbiorowych praw pracowniczych ujmowany jest przez każde z nich odmiennie. To zaś wpływa na odczytanie treści zasad zbiorowego prawa pracy w prawie krajowym.

Wprowadzenie

Wejście Polski do Unii Europejskiej umożliwiło polskim pracodawcom i pracownikom korzystanie ze swobód gospodarczych. Jednak mobilność przedsiębiorstw i pracowników może przyczyniać się do konfliktu pomiędzy różnymi systemami prawnymi, a nawet do realizacji różnych standardów ochrony pracownika, zwłaszcza że globalizacja skłania pracodawców



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

do zwiększania konkurencyjności poprzez obniżanie kosztów pracy a niekiedy deregulację w zakresie prawa pracy¹. Pomimo tego, że gospodarka przybiera w coraz większym stopniu charakter globalny, instytucje społeczne (do których zaliczyć można także prawo pracy) nadal mają charakter lokalny². Istnienie minimalnych standardów międzynarodowych może ograniczać negatywnie, z perspektywy pracowników, zjawiska, muszą one jednak rozwijać się w odpowiedzi na zmiany gospodarcze³. Jednocześnie już w latach 90. najważniejsze prawa pracownicze zaczęto określać nie tylko jako „standardy”, co przywołuje na myśl kwestie o charakterze technicznym, ale także jako prawa człowieka, a zatem prawa o charakterze fundamentalnym⁴. Rozważając miejsce zasad prawa pracy w systemie prawnym warto mieć na uwadze, że zarówno w ramach wspólnoty międzynarodowej, jak i – w większym jeszcze stopniu – w Unii Europejskiej istnieją obok siebie autonomiczne porządki prawne, które silnie na siebie oddziałują⁵. Wzajemne relacje prawa krajowego, europejskiego i międzynarodowego uwidaczniają się także w obszarze zbiorowego prawa pracy, czego przykładem są orzeczenia TSUE w sprawie *Viking*⁶, ETPC w prawach Demir i Baykara⁷, Enerji Yapı-Yol Sen⁸ i RMT⁹ oraz Komitetu Wolności Związkowych MOP w sprawie BALPA¹⁰.

¹ S. Sciarra, *Collective exit strategies: New Ideas in Transnational Labour Law* [w:] G. Davidov, B. Langille, *The idea of labour law*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 406. T. Novitz, C. Fenwick, *The application of human rights discourse to labour relations: translation of theory into practice* [w:] T. Novitz i C. Fenwick (red.), *Human rights at work, Perspectives on law and regulations*, Hart Publishing, Oxford, 2010, s. 1-2.

² F. Hendrix, *Beyond Viking and Laval: the evolving European Context*, „Comparative Labour Law and Policy Journal”, 2010-2011, tom 32, s. 1077.

³ S. Deakin, *Labour law as market regulation: the economic foundations of european social policy* [w:] P. Davies, A. Lyon-Caen, S. Sciarra, S. Smiths (red.), *European Community law. Principles and perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*, Clarendon Press, Oxford, 1996, s. 91.

⁴ J.R. Bellace, *Human Rights at Work: The Need for Definitional Coherence in the Global Governance System*, „International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations” 2014, 30, Nr 2, s. 178.

⁵ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. (K 18/04, OTK-A 2005/5/49).

⁶ Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers’ Federation i Finnish Seamen’s Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti. Zbiór Orzeczeń 2007 I-10779.

⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie nr 34503/97 Demir i Baykara v. Turcja.

⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie nr 68959/01 Enerji Yapı-Yol Sen v. Turcja.

⁹ Wyrok ETPC z 8.09.2014 w sprawie National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. Zjednoczone Królestwo (Wniosek nr 31045/10), dalej – RMT.

¹⁰ International Labour Conference, *99th Session, 2010, Report of the Committee of Experts*



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

Tłem dla orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie *Viking* był protest pracowników związane ze zmianą bandery promu linii *Viking* pływającego po morzu Bałtyckim. Orzeczenie to było szeroko dyskutowane w literaturze międzynarodowej ze względu na swoją wagę dla relacji pomiędzy swobodą prowadzenia działalności gospodarczej a prawem do prowadzenia akcji zbiorowej przez pracowników. Jest także dobrym przykładem działań International Transport Workers' Federation (ITF) – międzynarodowej organizacji związkowej zrzeszającej także marynarzy.

Na tle tego wyroku rysują się interesujące problemy dotyczące relacji praw podstawowych i podstawowych wolności w UE. Z jednej strony tło orzeczenia to dobry przykład solidarności pracowników z różnych krajów UE oraz działań zbiorowych prowadzonych pod egidą międzynarodowych branżowych organizacji związkowych (ITF). Z drugiej strony sprawy z tzw. Kwartetu Laval¹¹ rozstrzygnięte jeszcze przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego dotyczą niezwykle istotnego problemu równowagi pomiędzy prawami pracowniczymi w UE a swobodami gospodarczymi. Siedem lat po wydaniu wyroku przez TSUE warto zadać pytanie o jego oddziaływanie w zmienionym stanie prawnym.

Dokąd płynie *Rosella*?

Sprawa *Viking* dotyczyła działań krajowych (Finnish Seamen's Union – Suomen Merimies Unioni – FSU) i Międzynarodowych (International Transport Workers' Federation – ITF) organizacji związkowych, które zainicjowały spór zbiorowy i groziły wszczęciem strajku przeciwko fińskiemu przewoźnikowi promowemu *Viking Line ABP*. Źródłem sporu była decyzja przewoźnika o zmianie flagi jednego ze statków – *Rosella* – z fińskiej

on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), ILO, Geneva 2010, s. 208-209.

¹¹ Mianem „Kwartetu Laval” określa się niekiedy sprawy rozstrzygnięte przez TSUE w tym samym okresie, a dotyczące w znacznej mierze relacji pomiędzy pracowniczymi prawami podstawowymi a swobodami gospodarczymi UE. Wyrok TSUE w przywoływanej już sprawie *Viking* oraz Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, Zbiór Orzeczeń 2007 I-11767, Wyrok Trybunału (Druga Izba) z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-346/06 *Dirk Ruffert przeciwko Land Niedersachsen*, Zbiór Orzeczeń 2008 I-01989, Wyrok Trybunału (Pierwsza Izba) z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-319/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, Zbiór Orzeczeń 2008 I-04323.



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

na estońską w celu obniżenia kosztów przewoźnika, co było możliwe ze względu na niższe wynagrodzenia pracowników estońskich. *Viking*, zgodnie z fińskim prawem, poinformował FSU oraz załogę *Roselli* o zamiarze zmiany bandery i zamierzał podjąć negocjacje aby podpisać nowy układ zbiorowy. Jednak w trakcie spotkania stron fiński związek zawodowy FSU jasno wyraził swój sprzeciw wobec takiego projektu.

W tym samym czasie międzynarodowa federacja związkowa ITF prowadziła kampanię zapobiegania praktyce tanich bander, mającą na celu między innymi ochronę i poprawę warunków pracy marynarzy. Pozyskawszy informacje o sporze pomiędzy FSU a *Vikingiem*, ITF w dniu 6 listopada 2003 r. wystosowała okólnik do zrzeszonych w niej związków zawodowych, w którym wezwała je do powstrzymania się od podejmowania rokowań z *Vikingiem* lub *Vikingiem Eesti*. Zrzeszone związki zawodowe były zmuszone zastosować się do tego zalecenia z uwagi na zasadę solidarności związkowej oraz zagrożenia sankcją w razie nieprzestrzegania okólnika. Niedługo potem, po wygaśnięciu porozumienia w sprawie załogi *Roselli* FSU zapowiedział strajk, domagając się, by *Viking* zwiększył załogę *Roselli* o osiem osób oraz by zaniechał planu zmiany przynależności tego statku¹².

Kilka tygodni później, 24 listopada 2003 r. *Viking* dowiedział się o istnieniu okólnika ITF i wszczął postępowanie sądowe domagając się zakończenia protestu. W trakcie postępowania sąd krajowy zwrócił się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi. Jedno z nich zmierzało do ustalenia, czy działanie zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych przeciwko przedsiębiorcy celem skłonienia go do zawarcia układu zbiorowego, którego treść miałaby odwozić tego przedsiębiorcę od skorzystania ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej, jest zgodne z Traktatem¹³.

Na odpowiedź TSUE przyszło czekać do 2007 roku, a wydane orzeczenie wzbudziło wiele kontrowersji. Trybunał przyznał, że prawo do prowadzenia działania zbiorowego obejmujące prawo do strajku jest prawem uznanym przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły¹⁴.

¹² Sprawa C-438/05 (pkt 10-13).

¹³ Sprawa C-438/05 (pkt 32).

¹⁴ Takich jak Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie w dniu 18 października 1961 r., wymieniona wyraźnie w art. 136 WE oraz Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w dniu 9 lipca 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii, np. Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., również wymieniona w art. 136 WE oraz Karta Praw



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

A przywołując wyroki w sprawach *Schimidberger* i *Omega* uznał również, że ochrona praw podstawowych stanowi słuszny interes mogący uzasadniać ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez traktat, takiej jak swoboda przepływu towarów¹⁵. Prawo to może jednak podlegać pewnym ograniczeniom i powinno być zgodne z wymogami dotyczącymi praw chronionych na mocy tego traktatu i zgodne z zasadą proporcjonalności. W opinii Trybunału usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie osób i w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi byłoby nieskuteczne, gdyby w miejsce usuniętych barier państwowych mogły pojawiać się przeszkody wynikające z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu w swojej autonomii prawnej¹⁶. Z tego też powodu Trybunał potraktował organizacje związkowe, które w drodze rokowań zbiorowych kształtują obowiązki pracodawców w ramach stosunku pracy tak, jak podmioty publiczne, podporządkowując ich działalność normom traktatowym¹⁷. Uznał także, iż działania ITF należy uznać co najmniej za mające charakter ograniczenia w korzystaniu przez *Vikinga* z prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem i ze swobody przedsiębiorczości w rozumieniu Traktatu¹⁸. Trybunał przypomniał, że ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej jest dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem lub gdy jest ono uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego. Za taki można uznać także ochronę interesów pracowników, ponieważ działalność Wspólnoty obejmuje nie tylko rynek wewnętrzny, ale także politykę w sferze społecznej. W ramach tej ostatniej Unia stawia sobie za cel popieranie „harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej” oraz „wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej”¹⁹. Oznacza to także obowiązek wyważenia pomiędzy prawami wynikającymi ze swobód traktatowych a zadaniami w sferze społecznej, tak aby zachować postęp, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi²⁰.

Podstawowych Unii Europejskiej, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz. U. C 364, s. 1); Sprawa C-438/05 (pkt 43).

¹⁵ Sprawa C-438/05 (pkt 43).

¹⁶ Sprawa C-438/05 (pkt 57).

¹⁷ Sprawa C-36/02 (pkt 65).

¹⁸ Art. 43 WE – Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE 2006 C 321E, aktualnie art. 49 TFUE – Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390; Sprawa C-36/02 (pkt 73-74).

¹⁹ Sprawa C-36/02 (pkt 78).

²⁰ Sprawa C-36/02 (pkt 79).



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

Jednak oceniając działania zbiorowe TSUE uznaje za konieczne ustalenie przede wszystkim, czy związane z prowadzoną akcją protestacyjną ograniczenia swobód traktatowych mogą być uzasadnione ochroną nadrzędnego względu interesu ogólnego, takiego jak ochrona pracowników²¹. Warunki te Trybunał uznaje za spełnione, gdy działania związków zawodowych mają na celu ochronę stanowisk pracy i warunków pracy członków związku zawodowego. W tym celu po pierwsze należy ustalić czy rozpatrywane stanowiska pracy lub warunki zatrudnienia są rzeczywiście narażone na ryzyko lub poważnie zagrożone²². Po drugie należy przeprowadzić test proporcjonalności badając, czy działanie zbiorowe podjęte przez związek zawodowy jest odpowiednie dla zapewnienia realizacji tego celu (t.j. czy związek zawodowy nie dysponował innymi środkami, mniej ograniczającymi swobodę przedsiębiorczości, aby doprowadzić do rokowań zbiorowych z pracodawcą oraz czy związek zawodowy wykorzystał te środki przed podjęciem takiego działania) i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia²³. W literaturze uznaje się zatem, że wyłączenie stosowanie zasady proporcjonalności tylko wówczas, gdy akcja zbiorowa stanowi odpowiedź na wyraźne naruszenie praw pracowniczych może mieć negatywny wpływ na realizację prawa do strajku²⁴.

Ciekawe w tym kontekście jest, że w odpowiedzi na orzeczenie w sprawie *Viking* przyjęte zostało porozumienie ramowe między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. oraz w sprawie zmiany dyrektywy 1999/63/WE przekształcone następnie w dyrektywę²⁵. Porozumienie to, zainspirowane Konwencją MOP nr 186²⁶, miało na celu między innymi zapobieganie negatywnym skutkom zmiany bandery dla warunków zatrudnienia pracowników²⁷.

²¹ Sprawa C-36/02 (pkt 90).

²² Sprawa C-36/02 (pkt 81).

²³ Sprawa C-36/02 (pkt 84 i 87).

²⁴ T. Novitz. *The Country report United Kingdom* [w:] A. Bücker, W. Warneck, *Viking – Laval – Rüffert: Consequences and policy perspectives*, ETUI Bruksela 2010, s. 108 oraz przywoływana tam literatura.

²⁵ Dyrektywa Rady 2009/13/WE z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie wdrożenia Umowy zawartej między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. oraz w sprawie zmiany dyrektywy 1999/63/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 124/30.

²⁶ Konwencja z dnia 23 lutego 2006 r. o pracy na morzu z 2006 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 845).

²⁷ S. Deakin, *In search for social model economy...*, s. 41.



Z prądem – sprawa *Laval*

W kolejnym orzeczeniu wydanym w sprawie *Laval*²⁸ TSUE zdecydować miał o zgodności z prawem wspólnotowym akcji protestacyjnej, prowadzonej przez szwedzką organizację związkową, która doprowadziła do blokady placu budowy. Celem akcji było skłonienie firmy łotewskiej świadczącej usługi na terenie Szwecji do podjęcia negocjacji w celu przystąpienia do układu zbiorowego, a tym samym zbliżenie wynagrodzeń pracowników szwedzkich i łotewskich. Istotne jest przy tym, iż w czasie rozpatrywania sporu ustalenie wysokości wynagrodzenia pracowników leżało wyłącznie w gestii partnerów społecznych, którzy dokonywali tego w ramach rokowań zbiorowych. Rozstrzygając sprawę Trybunał uznał ponownie, powołując się na przepisy EKS, Konwencji MOP nr 86, Kartę Socjalnych Praw Pracowników i KPP, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej jest prawem podstawowym²⁹.

Ponownie, podobnie, jak w orzeczeniu w sprawie *Viking* Trybunał uznał, że zarówno swobody traktatowe (w tym przypadku – swoboda świadczenia usług), jak i prawo do prowadzenia akcji zbiorowych mogą podlegać ograniczeniom³⁰. Co do zasady Trybunał uznał, że blokada rozpoczęta przez organizacje związkowe przyjmującego państwa członkowskiego, mająca na celu zagwarantowanie pracownikom delegowanym w ramach transgranicznego świadczenia usług warunków pracy i zatrudnienia ustalonych na pewnym poziomie mieści się w zakresie celu jakim jest ochrona pracowników³¹. W konkretnym przypadku jednak akcje zbiorowe ze względu na kontekst krajowy nie zostały uznane za uzasadnione.

W praktyce treść orzeczeń w sprawach *Viking* i *Laval* oznacza daleko idące ograniczenia dla wykonywania prawa pracowników do akcji zbiorowej ustanawiając zasadę hierarchicznej podległości zasady wolności prowadzenia akcji zbiorowych swobodom gospodarczym, z których korzystać mogą pracodawcy. Na marginesie wypada zaznaczyć, że decyzję taką można uznać za przykład nierównego traktowania partnerów społecznych: podczas gdy pracodawcom przyznaje się swobodę prowadzenia działalności gospodarczej o charakterze transgranicznym, prawo pracowników do akcji

²⁸ Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet*, Zbiór Orzeczeń 2007 I-11767.

²⁹ Sprawa C-341/05 (pkt 59).

³⁰ Sprawa C-341/05 (pkt 89, 103).

³¹ Sprawa C-341/05 (pkt 107).



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

zbiorowej jest ograniczane³². Trybunał dążąc do celu w postaci głębszej integracji gospodarczej i społecznej zdaje się nie zauważać, że w przypadku ponadnarodowej działalności gospodarczej to pracownicy są stroną słabszą³³. TSUE wymaga także, aby akcja zbiorowa była uzasadniona względami porządku publicznego i realizowana z zachowaniem zasady proporcjonalności, zgodnie z którą ma stanowić odpowiedź na poważne zagrożenie dla miejsc pracy i warunków zatrudnienia, była przydatna w świetle obranego celu (legalność akcji zależy od tego, czy jej celem jest obrona standardów określonych w Dyrektywie o delegowaniu pracowników), i realizowana jako środek ostateczny po wyczerpaniu innych możliwości działań oraz w przypadku braku innych, mniej restrykcyjnych. Dodatkowo ograniczenia te kierowane są do związków zawodowych poprzez zastosowanie doktryny skutku horyzontalnego³⁴. Stanowi to istotną ingerencję w pracownicze prawa podstawowe³⁵.

Pod prąd – orzeczenia ETPC

Znamiennym przykładem konsekwencji orzeczeń w sprawach *Viking* i *Laval* jest przypadek stanowiący przedmiot skargi związku zawodowego zrzeszającego pilotów brytyjskich (British Airline Pilots' Association – BALPA) z 22 października 2008 roku wspieranej przez ITF³⁶ a rozpatrywanej przez Komitet Ekspertów MOP. Przykład ten jednocześnie ilustruje krytyczny stosunek Komitetu Ekspertów do przyjętej przez MOP linii orzeczniczej.

³² F. Dorssemont, *The Right to take Collective Action v. Fundamental Economic Freedoms in the Aftermath of Laval and Viking: Foes are forever!* [w:] M. De Vos (red.), *European Union Internal Market and Labour Law: Friends or Foes?*, Intersentia, Antwerp 2009, s. 78.

³³ L. Azoulai, *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of the Ideal and the Conditions for its Realization*, *Common Market Law Review*, 2008, nr 45, s. 1354.

³⁴ B. Bercusson, *The impact of the case-law of the European Court of Justice upon the labour law of the Member States* [w:] N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann (red.), *Labour law and social Europe. Selected writings of Brian Bercusson*, ETUI, Brussels 2009, s. 464, 469.

³⁵ Zob. S. Weatherhill, *Viking and Laval: the EU internal Market Perspective* [w:] M. Freedland, J. Prassl (red.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014, s. 36.

³⁶ International Labour Conference, *99th Session, 2010, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*, ILO Geneva 2010, s. 208-209. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf [dostęp: 31.07.2015].



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

BALPA planowało akcję strajkową w odpowiedzi na decyzję pracodawcy – British Airways (BA), o utworzeniu spółki zależnej we Francji. Choć podjęto w tej sprawie negocjacje, których przedmiotem były przede wszystkim warunki zatrudnienia pracowników po utworzeniu nowej spółki, próby negocjacji nie powiodły się, a BALPA opowiedziało się za strajkiem. Strajk został jednak skutecznie zahamowany przez pracodawcę, który wystąpił o wydanie orzeczenia wstępnego przez sąd, posługując się argumentem, że strajk będzie niezgodny z prawem europejskim – w szczególności orzeczeniami w sprawach *Laval* i *Viking*. Ponadto British Airways domagała się odszkodowania w kwocie 100 milionów funtów za dzień w przypadku zatrzymania pracy. W tych okolicznościach BALPA zaniechało strajku, ponieważ zasądzenie tak wysokiego odszkodowania doprowadziłoby organizację do upadłości. W skardze złożonej do Międzynarodowej Organizacji Pracy BALPA wyraziło zaniepokojenie zastosowaniem orzeczeń w sprawie *Viking* i *Laval* przez sądy brytyjskie w tej sprawie, co mogłoby stanowić precedens dla wydawania orzeczeń tymczasowych uniemożliwiających strajk w każdym przypadku, kiedy szkoda pracodawcy przewyższałaby spodziewane korzyści pracowników w sporze zbiorowym.

Komitet Ekspertów w odpowiedzi na skargę zaznaczył, że nie jest jego zadaniem ocena orzeczeń w sprawach *Viking* i *Laval*, ponieważ te wydane zostały w ramach interpretacji prawa UE, istotne jest jednak jaki wpływ może mieć treść orzeczeń na prawo pracowników do zrzeszania się w związkach zawodowych określone w Konwencji nr 87. Przypomniawszy także, iż dopuszczalne ograniczenia w wykonywaniu prawa do strajku nie obejmowały nigdy konieczności sięgania po test proporcjonalności. Komitet zasugerował tylko, że w niektórych przypadkach w celu uniknięcia szkód, które są nieodwracalne lub nieproporcjonalne dla osób trzecich konieczne może być zapewnienie minimalnego poziomu usług podczas strajku, a pojęcie negocjowanego minimalnego poziomu usług w celu uniknięcia szkód, które są nieodwracalne lub nieproporcjonalne dla osób trzecich, może być uznane, a jeśli ustalenie ich nie byłoby możliwe w drodze porozumienia – zwrócić się do niezależnego organu o wydanie orzeczenia w tym przedmiocie. Komitet zauważa z poważnym zaniepokojeniem praktyczne ograniczenia skutecznego wykonywania prawa do strajku pracowników BALPA w rozpatrywanej sprawie. Komitet jest zdania, że wszechobecne zagrożenie powództwem o odszkodowanie, które doprowadzić może do upadłości związku, możliwe w świetle orzeczeń *Viking* i *Laval*, tworzy sytuację, w której prawa wynikające z Konwencji nie mogą być w praktyce realizowane.

Ponadto Komitet stwierdził, że ograniczenia prawa do strajku wynikające ze swobody przepływu kapitału i usług między państwami członkowskimi w obecnym kontekście globalizacji, mogą stawać się coraz bardziej powszechne. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do niektórych



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

sektorów zatrudnienia, jak np. lotnictwo. Dla pracowników w tych sektorach ograniczenia prawa do strajku wynikające ze swobód gospodarczych mogą być katastrofalne dla ich zdolności do prowadzenia skutecznych negocjacji z pracodawcami³⁷. Zatem treść orzeczeń TSUE może spowodować, że organizacje związkowe, obawiając się negatywnych konsekwencji będą w mniejszym stopniu korzystać z przyznanego im prawa do strajku przez prawa krajowe i konwencje międzynarodowe.

W tym samym okresie, kiedy TSUE wydawał orzeczenia w sprawach *Viking* i *Laval*, ETPC w wyroku w sprawie *Demir i Baykara* przeciwko Turcji³⁸ dokonał wykładni pojęcia „prawa do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich” zawartego w art. 11 EKPC, w sposób na tyle szeroki, że obejmuje ono także prawo do rokowań zbiorowych, w tym zawierania układów zbiorowych pracy³⁹. Natomiast w sprawie *Enerji Yapi-Yol Sen* przeciwko Turcji Trybunał, powołując się na wcześniejszy wyrok w sprawie *Demir i Baykara*, przypomniał, że choć prawo do strajku nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, uznawane jest zarówno przez Konwencje nr 87 MOP, jak i przez KPP jako skuteczny środek pozwalający na realizację przez związki zawodowe prawa do rokowań zbiorowych⁴⁰.

Ta linia orzecznicza kontynuowana jest w najnowszym wyroku, kiedy to ETPC orzekał w sprawie z powództwa związku zawodowego pracowników kolei, żeglugi i transportu (RMT)⁴¹, który stał na stanowisku, że szczegółowe i restrykcyjne przepisy brytyjskie dotyczące organizacji strajku (w szczególności strajku solidarnościowego) uniemożliwiają organizacji związkowej realizację swobody zrzeszania się. Co prawda Trybunał uznał, że w rozpatrywanej sprawie naruszenie art. 11 Konwencji nie miało miejsca, warto jednak przyrzeć się niektórym tezom ETPC dotyczącym prawa do strajku solidarnościowego. Przede wszystkim Trybunał uznał, że prowadzenie

³⁷ J. Malmberg, *The impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action. Study*, European Parliament, Brussels 2010, s. 11. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> [dostęp: 31.07.2015].

³⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie nr 34503/97 *Demir i Baykara v. Turcja*.

³⁹ Na szczególne znaczenie tego wyroku z polskiej perspektywy, ze względu na ograniczone prawo do zawierania układów zbiorowych pracy dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania (art. 139 § 3 k.p.), zwraca uwagę W. Sanetra, *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa Polska*, PiZS 2009, nr 5.

⁴⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie nr 68959/01 *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turcja*.

⁴¹ Wyrok ETPC z 8.09.2014 r. w sprawie *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. Zjednoczone Królestwo*, (Wniosek nr 31045/10), dalej – RMT.



strajku solidarnościowego stanowi aspekt swobody zrzeszania się, o której mowa w art. 11 EKPC, a zatem ograniczenia tego prawa można uznać za uzasadnione tylko wtedy, gdy są ustanowione w ustawie, służą realizacji uzasadnionych celów, a użyte środki są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla realizacji tego celu⁴².

Trybunał podkreślił także, iż konieczne jest należyte wyważenie pomiędzy interesem jednostkowym i wspólnotowym, co oznacza możliwość zastosowania marginesu uznania przez prawodawcę państwa–strony Konwencji⁴³. Margines ten będzie węższy w przypadku „bezpośredniej akcji strajkowej wymierzonej przeciwko pracodawcy objętemu sporem zbiorowym, zaś w odniesieniu do akcji solidarnościowej – szerszy”⁴⁴. Trybunał ponownie podkreślił wagę orzecznictwa Komitetu Ekspertów MOP oraz Europejskiego Komitetu praw Społecznych dla interpretacji postanowień Konwencji, mimo że ciała te nie wydają wiążących orzeczeń i nie wszystkie państwa–strony EKPC są stroną traktatów międzynarodowych, stanowiących podstawę działalności tych ciał orzekających⁴⁵.

Orzeczenia wydawane przez TSUE i EKPC od roku 2007 w sprawach *Viking*, *Laval*, *Demir i Baykara* oraz *Enerji Yapi-Yol Sen* umieścić można na dwóch końcach spektrum: ETPC zdaje się dążyć do konstytucjonalizacji prawa do rokowań zbiorowych i akcji zbiorowych, podczas gdy TSUE zmierza raczej w kierunku ich osłabienia. Treść orzeczenia w sprawie *Alemo Herron* także pozwala przypuszczać, że TSUE nie zamierza, jak wcześniej w sprawie *Albany*⁴⁶, unikać interwencji w krajowe systemy stosunków przemysłowych, nie skłania się także ku konstytucjonalizacji zbiorowych praw pracowniczych⁴⁷.

⁴² RMT (§ 78).

⁴³ RMT (§ 86).

⁴⁴ RMT (§§ 88, 99).

⁴⁵ RMT (§§ 94-96).

⁴⁶ Wyrok Trybunału z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 *Albany International BV* przeciwko *Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*. Zbiór Orzeczeń 1999 I-05751. Tu TSUE stwierdził, że wprowadzenie pewnych skutków w postaci ograniczenia konkurencji są nieodłączne od porozumień zbiorowych zawieranych między reprezentatywnymi organizacjami pracodawców i pracobiorców, jednakże realizacja celów z zakresu polityki społecznej, jakim służą tego rodzaju porozumienia, byłaby poważnie zagrożona, gdyby partnerzy społeczni podlegali art. 85 ust. 1 traktatu, poszukując wspólnie sposobów poprawienia warunków zatrudnienia i pracy.

⁴⁷ N. Busby, R. Zahn, *The EU and the ECHR: Collective and Non-discrimination Labour Rights at Crossroad*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2014, Vol. 30, nr 2, s. 169 i 172.



Zakończenie

Orzeczenia w sprawach *Viking* i *Laval* nie spotkały się z przychylnym przyjęciem części doktryny prawa pracy⁴⁸. Uważane są za przykład zachwiania równowagi pomiędzy prawami podstawowymi a wolnościami gospodarczymi oraz równowagi w osiągnięciu poszczególnych celów UE⁴⁹.

Krytyka skierowana przeciwko stanowisku TSUE znajdującemu odzwierciedlenie w sprawach *Laval* i *Viking* odnosiła się przede wszystkim do tego, że Trybunał – inaczej niż w orzeczeniach Schmidberger i Omega – zamiast, kierując się postanowieniami KPP, wspierać umacnianie się praw podstawowych, w tym praw o charakterze socjalnym, wymaga raczej, aby podmioty domagające się realizacji tych praw znajdowały dla nich uzasadnienie, w szczególności w przypadkach, gdzie wykonywanie praw podstawowych może kolidować z podstawowymi swobodami gospodarczymi ujętymi w Traktacie⁵⁰. Orzeczenia te określane są wręcz jako „anachroniczne”: TSUE zdaje się przyjmować argumentację właściwą dla swych pierwszych orzeczeń dotyczących wspólnego rynku pomijając fakt, iż w tym wypadku przedmiotem oceny są o wiele istotniejsze wartości w postaci praw socjalnych⁵¹. Dyskusyjna jest także kwestia nadania skutku horyzontalnego przepisom dotyczącym swobodnego przepływu⁵². Istotne jest jednak to, iż prawa pracowników do zrzeszania się i organizowania działań zbiorowych uznane zostały za prawa podstawowe⁵³. Jednak zdaniem Andrzeja Świątkowskiego

⁴⁸ W Polsce, inaczej niż np. w państwach skandynawskich, nie wywarły silnego wpływu na zbiorowe prawo pracy ani nie wywołały żywej debaty akademickiej. Zob. A.M. Świątkowski, *Poland* [w:] R. Blanpain, A.M. Świątkowski (red.), *The Laval and Viking Cases. Freedom of Services and Establishment v. Industrial Conflict in European Economic Area and in Russia*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2009, s. 151; L. Mitrus, *Poland* [w:] M. Freedland, J. Prassl (red.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014, s. 239.

⁴⁹ A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 139, K. Klafkowska-Waśniowska, *Uniemożliwianie przedsiębiorcom zagranicznym korzystania ze swobody świadczenia usług*, „Głosa” 4/2008, s. 225, 232.

⁵⁰ B. Bercusson, *European labour law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 394.

⁵¹ Zob. S. Weatherhill, *Viking and Laval: the EU internal Market Perspective* [w:] M. Freedland, J. Prassl (red.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014, s. 35, 39.

⁵² F. Dorsemont, *The Right to take Collective Action v. Fundamental Economic Freedoms in the Aftermath of Laval and Viking: Foes are forever!* [w:] M. De Vos (red.), *European Union Internal Market and Labour Law: Friends or Foes?*, Intersentia, Antwerp 2009, s. 63.

⁵³ A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 139, T. Novitz. *The impact of Viking and Laval: Contesting*



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

ta ich cecha nie oznacza, że tego rodzaju działalność skierowana przeciwko pracodawcy powinna być wyłączona z zakresu prawa pierwotnego UE⁵⁴.

Polska jest jednym z tych krajów, w których wpływ omawianych orzeczeń ETS nie jest znaczący ze względu na charakter stosunków przemysłowych i praktykę regulowania praw pracowniczych przez ustawodawcę w większym stopniu niż przez partnerów społecznych⁵⁵. Jednak dzięki swobodom gospodarczym polscy pracodawcy i pracownicy angażują się w działania o charakterze ponadnarodowym, co może, jak pokazuje choćby postępowanie w sprawie *Elektrobudowa*⁵⁶, prowadzić do konfliktów pomiędzy organizacjami związkowymi a pracodawcą.

Ponadto omawiane sprawy dotyczą pracowniczych praw podstawowych, które mają swe odpowiedniki w zasadach zbiorowego prawa pracy na gruncie prawa krajowego. Bez wątplenia odczytanie zasady prawa do strajku i innych akcji zbiorowych czy prowadzenia rokowań zbiorowych możliwe jest nie tylko na gruncie prawa krajowego, ale i w świetle prawa międzynarodowego⁵⁷.

W sytuacjach o charakterze transgranicznym ograniczenia prawa do akcji zbiorowych w znaczny sposób zawężyły możliwości działań związków zawodowych na rzecz ich członków. Tam, gdzie istnieje obawa naruszenia swobód gospodarczych, należy zbadać, czy podjęte działania mają charakter adekwatny do zamierzonego celu, czy są konieczne oraz czy stanowią właściwy sposób realizacji prawa podstawowego⁵⁸. Dochodzi więc do paradoksalnej sytuacji: im bardziej strajk może być skuteczny z perspektywy związków zawodowych (m.in. w związku z ograniczeniem swobód gospodarczych), tym trudniej uzasadnić jego przeprowadzenie⁵⁹. Podczas gdy z natury

the social function and legal regulation of the right to strike [w:] E. Ales; T. Novitz, *Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe: Striking the Balance*, Intersentia, Antwerp 2010, s. 252.

⁵⁴ A.M. Świątkowski, *op.cit.*, s., 143.

⁵⁵ L. Mitrus, *Poland...*, s. 239; J. Unterschütz, *Fundamental rights in the Polish legal system* [w:] A. Bücker, W. Warneck (red.), *Reconciling fundamental social rights and economic freedom after Viking, Laval and Ruffert*, Nomos, Baden 2011, s. 159; J. Unterschütz, *Ochrona praw podstawowych w UE – uwagi na marginesie orzeczeń ETS w sprawach Viking i Laval*, „Rozprawy Naukowe i Zawodowe PWSZ w Elblągu”, 2010, zeszyt 9.

⁵⁶ Wyrok Trybunału (Pierwsza Izba) z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie C-396/13 Sa_hko_alojen ammattiliitto ry v Elektrobudowa Spółka Akcyjna (niepublikowany).

⁵⁷ J. Unterschütz, *Zasady prawa pracy w multicytrycznym porządku prawnym* [w:] M. Skąpski, K. Ślęzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Ars boni et aequi, Poznań 2014, s. 181.

⁵⁸ J. Malmberg, C. Johansson, *Commissions posting package*, „European Policy Analysis” 2012, nr 8 s. 4.

⁵⁹ A.C.L. Davies, *One step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ*, „Industrial Law Journal” 2008, Vol. 37, No. 2 s. 143.



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

rzeczy akcja strajkowa zmierza do przyczynienia pracodawcy dolegliwości, organizatorzy strajku powinni poszukiwać innych form działania, co osłabia ich siłę argumentów w sporze zbiorowym. Konieczność poddania strajku testowi proporcjonalności oraz zagrożenie w postaci żądania odszkodowania w związku z naruszeniem prawa mogą skutecznie zniechęcać do podjęcia strajku lub innej akcji protestacyjnej, czego przykładem jest sprawa BALPA⁶⁰.

Aktualnie, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, uznaje się, że swobody wspólnego rynku oraz prawa pracownicze gwarantowane Kartą powinny być traktowane równorzędnie⁶¹. Jednak cytowane wyżej orzeczenia mogą budzić wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście ochrona podstawowych praw pracowniczych zostanie wzmocniona, zarówno bowiem treść orzeczeń, jak i opinie rzeczników generalnych wskazują raczej na próbę pogodzenia praw podstawowych z wolnościami rynkowymi, nie zaś wyważenia praw podstawowych i podstawowych wolności w ten sposób, aby te ostatnie interpretowane były w sposób pozwalający jak najpełniejszą realizację praw podstawowych⁶².

TSUE w uzasadnieniu wyroków w sprawach *Laval* i *Viking* dużo miejsca poświęca możliwemu wpływowi transgranicznych działań zbiorowych na swobody gospodarcze i wspólny rynek UE, a niewiele – innym obszarom polityki UE, jak sprawiedliwość społeczna czy postęp społeczny, podczas gdy jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony art. 2 TUE stanowił, iż rynek wewnętrzny stanowić ma środek dla osiągnięcia społecznej gospodarki rynkowej zmierzającej ku pełnemu zatrudnieniu i postępowi społecznemu. Można zatem postawić pytanie, czy nadanie KPP takiej samej mocy, jaką mają Traktaty oraz silniejszy nacisk na socjalny wymiar UE sprawi, że podejście TSUE zostanie odwrócone w ten sposób, że swobody gospodarcze będą mogły wyjątkowo stanowić podstawę do ograniczenia praw podstawowych zagwarantowanych w prawie UE, o ile będzie to uzasadnione i proporcjonalne (konieczne i przy braku innej alternatywy)⁶³. Taką optymistyczną prognozę prezentuje Stephano Giubboni, którego zdaniem sam fakt uzyskania przez KPP mocy prawnej równej Traktatom może przyczynić się do przeniesienia ciężaru w kierunku praw podstawowych

⁶⁰ J. Malmberg, *The impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action. Study*, Parlament Europejski 2010, s. 16. <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> [dostęp: 31.07.2015].

⁶¹ L. Mitrus *Komentarz do art. 28 Karty Praw podstawowych*, SIP Legalis. <http://www.legalis.pl/> [dostęp: 31.07.2015].

⁶² Zob. Bercusson, *European labour law...*, s. 395.

⁶³ B. Bercusson, *The impact of the case-law of the European Court of Justice...*, s. 479.



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

w przypadku ich kolizji ze swobodami gospodarczymi⁶⁴. Jednak przepisy art. 28 KPP dotyczące prawa do rokowań zbiorowych i akcji zbiorowych odsyłają do regulacji krajowych w tym zakresie. Sytuacja prawna nie zmienia się znacząco w porównaniu do obowiązującej w roku 2007, kiedy to wydane zostały orzeczenia w prawach *Viking* i *Laval*⁶⁵. Zdaniem Toni Novitz nie tyle nadanie mocy prawnej KPP, co przystąpienie UE do EKPC może przynieść znaczącą zmianę. TSUE zdaje się obierać za punkt wyjściowy swobodę gospodarczą, jak w omawianych przypadkach swobodę prowadzenia działalności gospodarczej lub świadczenia usług i rozważa, czy ograniczenia dla tej swobody (także związane z wykonywaniem praw podstawowych) zgodne są z zasadą proporcjonalności. EKPC natomiast za punkt wyjścia obiera prawa człowieka wyrażone w Konwencji i ocenia, czy ograniczenia tych praw są uzasadnione w świetle zasady proporcjonalności. To daje nadzieję na zmianę statusu praw ekonomicznych i socjalnych⁶⁶.

Wątpliwości i obawy związane ze spójnością stanowisk TSUE, ETPC i MOP nie są nieuzasadnione ani też nie stanowią wyjątku⁶⁷, przynajmniej do czasu ustalenia relacji instytucjonalnych i ram współpracy pomiędzy obydwoma sądami z jednej, a sądami krajowymi z drugiej strony po przystąpieniu UE do EKPC.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Azoulai L., *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of the Ideal and the Conditions for its Realization*, "Common Market Law Review" 2008, nr 45.
2. Bellace J.R., *Human Rights at Work: The Need for Definitional Coherence in the Global Governance System*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" 2014, Vol. 30, Nr 2.

⁶⁴ S. Giubboni, *Social rights and market freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 214.

⁶⁵ T. Novitz, *Giving with one hand and taking with the other. Protection of Workers' Human Rights in the European Union* [w:] Novitz T., Fenwick C. (red.), *Human rights at work. Perspectives on law and regulations*, Hart Publishing, Portland, 2010, s. 480-481.

⁶⁶ T. Novitz, *Giving with one hand and taking with the other...*, s. 482-483.

⁶⁷ S. Sanz Caballero, *La contribución del Consejo de Europa al acervo de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales: sinergias y divergencias de ambos sistemas* [w:] N. Fernandez Sola (red.), *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid 2004, s. 77.



3. Bercusson B., *European labour law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
4. Bercusson B., *The impact of the case-law of the European Court of Justice upon the labour law of the Member States* [w:] Bruun N., Lörcher K., Schömann I. (red.), *Labour law and social Europe. Selected writings of Brian Bercusson*, ETUI, Brussels 2009.
5. Busby N., Zahn R., *The EU and the ECHR: Collective and Non-discrimination Labour Rights at Crossroad*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations" 2014, Vol. 30, No 2.
6. Davies A.C.L., *One Step Forward, Two Steps Back? The Viking and Laval Cases in the ECJ*, "Industrial Law Journal" 2008, Vol. 37, No. 2.
7. Deakin S., *Labour law as market regulation: the economic foundations of european social policy* [w:] Davies P., Lyon-Caen A., Sciarra S., Smiths S. (red.), *European Community law. Principles and perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
8. Dorssemont F., *The Right to Take Collective Action v. Fundamental Economic Freedoms in the Aftermath of Laval and Viking : Foes are forever!* [w:] De Vos M. (red.), *European Union Internal Market and Labour Law: Friends or Foes?* Intersentia, Antwerp 2009.
9. Giubboni S., *Social rights and market freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
10. Hendricx F., *Beyond Viking and Laval: the Evolving European Context*, "Comparative Labour Law and Policy Journal" 2010-2011, tom 32.
11. Kłafkowska-Waśniowska K., *Uniemożliwienie przedsiębiorcom zagranicznym korzystania ze swobody świadczenia usług*, „Glosa” 2008, nr 4.
12. Malmberg J., Johansson C., *Commissions posting package*, "European Policy Analysis" 2012, Nr 8.
13. Mitrus L., *Poland* [w:] Freedland M., Prassl J. (red.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014.
14. Novitz T., *The Country report United Kingdom* [w:] Bücken A., Warneck W., *Viking – Laval – Rüffert: Consequences and policy perspectives*, ETUI, Brussels 2010.
15. Novitz T., *Giving with one hand and taking with the other. Protection of Workers' Human Rights in the European Union* [w:] Novitz T., Fenwick C. (red.), *Human rights at work. Perspectives on law and regulations*, Hart Publishing, Portland 2010.
16. Novitz T., *The impact of Viking and Laval: Contesting the social function and legal regulation of the right to strike* [w:] Ales E., Novitz T., *Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe: Striking the Balance*, Intersentia, Antwerp 2010.



Joanna Unterschütz: Dokąd płynie *Rosella*? Sprawa *Viking Line*...

17. Novitz T., Fenwick C., *The application of human rights discourse to labour relations: translation of theory into practice* [w:] Novitz T. i Fenwick C. (red.), *Human rights at work, Perspectives on law and regulations*, Hart Publishing, Oxford 2010.
18. Sanetra W., *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa Polska*, PiZS 2009, nr 5.
19. Sanz Caballero S., *La contribución del Consejo de Europa al acervo de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales: synergias y divergencias de ambos sistemas* [w:] Fernandez Sola N. (red.), *Unión Europea y derechos fundamentales en perspectiva constitucional*, Madrid 2004.
20. Sciarra S., *Collective exit strategies: New Ideas in Transnational Labour Law* [w:] Davidov G., Langille B., *The idea of labour law*, Oxford University Press, Oxford 2011.
21. Świątkowski A.M., *Poland* [w:] Blanpain R., Świątkowski A.M. (red.), *The Laval and Viking Cases. Freedom of Services and Establishment v. Industrial Conflict in European Economic Area and in Russia*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2009.
22. Unterschütz J., *Fundamental rights in the Polish legal system* [w:] Bücken A., Warneck W. (red.), *Reconciling fundamental social rights and economic freedom after Viking, Laval and Ruffert*, Nomos, Baden 2011.
23. Unterschütz J., *Zasady prawa pracy w multicentrycznym porządku prawnym* [w:] Skąpski M., Ślebzak K. (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Ars boni et aequi, Poznań 2014.
24. Weatherhill S., *Viking and Laval: the EU Internal Market Perspective* [w:] Freedland M., Prassl J. (red.), *Viking, Laval and Beyond*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2014.

Źródła internetowe:

1. International Labour Conference, *99th Session, 2010, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution)*, ILO Geneva 2010 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf [dostęp: 31.07.2015].
2. Malmberg J., *The impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action. Study*, European Parliament, Brussels 2010, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN> [dostęp: 31.07.2015].
3. Mitrus L., *Komentarz do art. 28 Karty Praw podstawowych*, SIP Legalis <http://www.legalis.pl/> [dostęp: 31.07.2015].

WHERE IS *ROSELLA* HEADING TO? THE *VIKING* CASE: BETWEEN FREEDOM OF ESTABLISHMENT AND EMPLOYMENT FUNDAMENTAL RIGHTS

Keywords: *fundamental rights, the right to strike, EU fundamental freedoms, collective labour law.*

SUMMARY

Fundamental freedoms, which Polish workers and businesses enjoy since joining the EU are beneficial for both parties of employment relation. Problems appear where the realization of the right to collective bargaining and strike is seen as an obstacle in the implementation of freedom of establishment and freedom to provide services. This kind of conflicts form the background of the TSUE judgments in so-called. „Quartet Laval”. Collective labour rights as human rights are also of interest to the ECHR and as an aspect of freedom of association, including the ILO. Analysis of the case law of these bodies on the example of the right to strike leads to the conclusion that the scope of collective labor rights is recognized by each of them differently. This in turn affects the reading of the content of the principles of collective labor law in national law.

Dr Joanna Unterschütz – adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. Autorka licznych publikacji zakresu prawa pracy oraz karnego prawa pracy. Zróżnicowane zainteresowania naukowe autorki, których poszerzeniu sprzyja udział w wielu międzynarodowych projektach badawczych, koncentrują się wokół ochrony praw podstawowych, zbiorowego prawa pracy, zagadnień karnoprawnej ochrony praw pracowniczych, pracy przymusowej i handlu ludźmi.



Dominika RYDLICHOWSKA

PRAWA PASAŻERÓW ŻEGLUGI MORSKIEJ W USTAWODAWSTWACH EUROPEJSKIM I KRAJOWYM

Słowa kluczowe: *prawa pasażerów, podróż morska, pasażerowie podróżujący drogą morską, prawa osób niepełnosprawnych, niedyskryminacja, odszkodowanie z tytułu opóźnionego zakończenia podróży, prawo do informacji.*

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł omawia prawa pasażerów podróżujących drogą morską w świetle przepisów Unii Europejskiej. Na tym tle pojawia się idea harmonizacji przepisów gwarantujących jednolite prawa pasażerów podróżujących różnymi środkami komunikacji w ramach Unii Europejskiej oraz uświadamianie pasażerów o przysługujących im prawach. W pierwszej kolejności omówione zostały prawa pasażerów zagwarantowane przez przepisy unijne. Następnie wskazano na zmiany w przepisach krajowych wynikające z unormowań wspólnotowych. Tworząc stosowne normy prawne Unia Europejska położyła szczególny nacisk na prawa pasażerów niepełnosprawnych poprzez otoczenie ich dodatkową opieką. Przepisy określające prawa pasażerów stosowane są w obrębie całej Unii przy zachowaniu zasady niedyskryminacji ze względu na pochodzenie, a stosowne organy mają obowiązek czuwania nad przestrzeganiem praw pasażerów w krajach członkowskich.

Wprowadzenie

Przewóz pasażerów drogą morską staje się w obecnych czasach coraz bardziej popularny. Dużą rolę odgrywają promy kursujące przez Kanał La Manche, na Morzu Śródziemnym i na Bałtyku. Podobnie popularyzują



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

się rejsy statkami pasażerskimi tzw. wycieczkowcami (*cruiserami*) świadczącymi luksusową turystykę morską¹.

Głównym aktem prawnym, o randze międzynarodowej, regulującym kwestie przewozu pasażerów morzem była do niedawna Konwencja ateńska w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu z dnia 13 grudnia 1974 roku. Jednakże konwencja ta nie spełniała pokładanych w niej nadziei na dostateczną ochronę pasażerów, w związku z czym Międzynarodowa Organizacja Morska podjęła prace nad jej nowelizacją, celem zapewnienia pasażerom co najmniej takiej ochrony, jaką mieli przyznaną w transporcie lotniczym. Prace te zakończyły się w 2002 roku uchwaleniem protokołu zmieniającego konwencję ateńską (PAL 2002). Unia Europejska przystąpiła do protokołu PAL w 2011 roku², wobec czego, stanowi on część systemu prawnego Unii Europejskiej. Istotne jest, że treść protokołu została zmodyfikowana i uzupełniona zgodnie z kierunkiem polityki morskiej Unii Europejskiej. Z uwagi na rewolucyjne zmiany, wprowadzające obiektywną odpowiedzialność przewoźnika z ograniczoną możliwością zastosowania przesłanek egzoneracyjnych, protokół PAL 2002 jest zwany nową konwencją ateńską³.

Przede wszystkim, Konwencja ateńska z 1974 roku normowała odpowiedzialność przewoźnika za szkodę powstałą w wyniku śmierci pasażera lub uszkodzenia ciała, a także limity odpowiedzialności, nie regulowała natomiast praw pasażerów jako takich. Zatem zasadnicze zmiany wprowadzone protokołem PAL dotyczą podniesienia limitów odpowiedzialności przewoźników, wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności za śmierć pasażera lub szkodę na jego osobie oraz licznych uprawnień dla poszkodowanych pasażerów (np. zaliczka na poczet odszkodowań). Wzbogacono ją również o dodatkowe postanowienia, jak np. obowiązek informowania pasażerów o przysługujących im prawach. Istotne jest, iż konwencja PAL nie ma wpływu na prawo przewoźników do ograniczenia ich odpowiedzialności za wypadki morskie zgodnie z Międzynarodową konwencją o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie⁴.

Konwencja PAL 2002 reguluje zagadnienie odpowiedzialności przewoźnika za szkodę powstałą w wyniku: 1) śmierci pasażera, 2) odniesionego

¹ M.H. Koziński, *Odpowiedzialność cywilna morskiego przewoźnika pasażerów według prawa Unii Europejskiej*, „Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni”, nr 25, 2010, s. 19-20.

² M. Dragun-Gertner, *Ochrona pasażera w transporcie morskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXI, s. 114-115.

³ M.H. Koziński, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 19-20.

⁴ Konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie, 1976, sporządzona w Londynie dnia 19 listopada 1976 roku, (Dz. U. 1986 Nr 35, poz. 175).



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

przez niego uszkodzenia ciała, 3) rozstroju zdrowia, 4) utraty bagażu lub 5) uszkodzenia bagażu, jeżeli wypadek nastąpił w czasie przewozu. Tym samym pasażerowie mają na mocy niniejszej konwencji prawo do dochodzenia odszkodowania z tytułu uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, natomiast osoby bliskie mają prawo do dochodzenia odszkodowania z tytułu śmierci pasażera podróżującego drogą morską.

Celem uzupełnienia postanowień konwencji PAL 2002 wydano Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową (zwane dalej Rozporządzeniem) oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004⁵. Rozporządzenie to obowiązuje od 18 grudnia 2012 roku, a jego przepisy, co do zasady, nie wymagają transpozycji do prawa krajowego, poza obowiązkami określonymi w art. 25 i art. 28, o czym będzie mowa w dalszej kolejności.

Unormowania europejskie

1. Podejmując rozważania na temat przepisów regulujących prawa pasażerów podróżujących drogą morską należy zwrócić uwagę, że podstawowym celem uchwalenia omawianego Rozporządzenia było zapewnienie pasażerom ochrony i to w dwojakim znaczeniu. Po pierwsze – ochrony porównywalnej z przysługującą konsumentowi jako słabszej stronie umowy przewozu morskiego. Po drugie – ochrony zbliżonej poziomem do tej, którą zapewnia się pasażerom transportu lądowego i lotniczego. Zamierzeniem drugorzędnym była natomiast potrzeba zwiększenia atrakcyjności i wiarygodności transportu wodnego oraz stworzenie równych warunków działania dla przewoźników z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej w stosunku do innych rodzajów transportu⁶. Realizacji tych celów przyswiecały trzy fundamentalne zasady: 1) niedyskryminacji, 2) informacji oraz 3) pomocy.

Inicjatywa ujednoczenia regulacji praw pasażerów wszystkich środków transportu, począwszy od transportu lotniczego i lądowego, a kończąc na morskim, wyszła od Komisji Europejskiej. Jednym z założeń było wzmocnienie praw pasażerów w Unii Europejskiej poprzez sformułowanie wspólnego zbioru zasad stosowanych we wszystkich środkach transportu, a także

⁵ Dz. U. L 334 z 17.12.2010.

⁶ M.A. Nesterowicz, *Aktualności z zakresu europejskiej legislacji morskiej (wiosna 2010)*, „Prawo Morskie”, tom XXVI, Gdańsk 2010, s. 261.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

promowanie w świadomości pasażerów przysługujących im praw w razie problemów w podróży⁷.

Regulacja ta wprowadza także wyraźny zakaz dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej pasażera ze względu na jego obywatelstwo, poprzez wprowadzenie wymogu ujednoczenia warunków umownych i cen biletów wskazanych przez przewoźników i sprzedawców biletów dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej bez względu na kraj ich pochodzenia.

2. Istotne jest, iż Rozporządzenie nr 1177/2010 jest prawem powszechnie obowiązującym (*ius cogens*) i na mocy art. 6 prawa i obowiązki z niego wynikające nie mogą zostać wyłączone, ograniczone ani modyfikowane przez żadną ze stron na zasadzie swobody umów.

Ma ono zastosowanie do przewoźników unijnych czyli podmiotów mających siedzibę na terytorium państwa członkowskiego lub obsługujących przewóz pasażerski drogą morską, rozpoczynający się lub kończący na terytorium państwa członkowskiego. Jeśli zaś chodzi o zakres przedmiotowy Rozporządzenia, reguluje ono następujące kwestie:

- a) niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków przewozu oferowanych przez przewoźników;
- b) niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz pomocy udzielanej tym osobom;
- c) praw pasażerów w przypadkach odwołania lub opóźnienia usługi;
- d) minimalnych informacji udostępnianych pasażerom;
- e) rozpatrywania skarg;
- f) ogólnych zasad dotyczących egzekwowania przepisów.

Nie stosuje się zaś jego postanowień do pasażerów podróżujących:

- a) statkami dopuszczonymi do przewozu nie więcej niż 12 pasażerów;
- b) statkami, których załoga składa się z mniej niż 3 osób;
- c) rejsami innymi niż wycieczkowe (spacerowymi i krajoznawczymi);
- d) statkami nienapędzanymi środkami mechanicznymi.

Zwraca się uwagę, że Rozporządzenie nie zawiera definicji pasażera. Wobec tego, należy odwołać się do definicji zawartej w konwencji ateńskiej, zgodnie z którą „pasażerem jest każda osoba przewożona statkiem morskim na podstawie umowy przewozu, albo która za zgodą przewoźnika towarzyszy pojazdowi lub żywym zwierzętom objętym umową przewozu ładunku, niepodlegającą postanowieniom konwencji ateńskiej” (art. 1 pkt 4).

⁷ D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, *Kodeks morski. Komentarz*, opubl. LEX/el., 2012 (art. 182 k.m.).



3. Rozporządzenie reguluje kwestie różnych usług świadczonych w transporcie morskim m.in. umowę przewozu i rejs wycieczkowy. Umowa przewozu oznacza „umowę zawartą pomiędzy przewoźnikiem a pasażerem, dotyczącą świadczenia co najmniej jednej usługi przewozu pasażerskiego lub rejsu wycieczkowego”. Jest umową dwustronnie zobowiązującą, odpłatną, a uprawnienie jednego z podmiotów jest korelatem obowiązku drugiej strony. Tym samym prawa pasażerów wynikające z omawianego Rozporządzenia są ściśle związane z obowiązkami przewoźnika – np. prawo do informacji nakłada jednocześnie obowiązek jej udzielenia. Relacje kontraktowe pomiędzy przewoźnikiem i pasażerem tworzą stosunek w układzie: profesjonalista – konsument⁸, i z tego właśnie względu Unia kładzie nacisk na szczególną ochronę pasażera jako słabszego podmiotu tego stosunku umownego.

Z kolei rejs wycieczkowy jest definiowany jako „usługa przewozu świadczona na morskiej lub śródlądowej drodze wodnej realizowana wyłącznie dla przyjemności lub w celach rekreacyjnych, w uzupełnieniu której oferowane jest zakwaterowanie i inne elementy, obejmująca więcej niż dwa noclegi na statku”. Wobec tego przemieszczenie pasażera drogą morską na określonej trasie staje się celem drugorzędny, podporządkowanym celom rekreacyjnym i turystycznym, dla których pasażer odbywa podróż statkiem⁹. Przepisy Rozporządzenia mają zatem zastosowanie do różnego rodzaju usług przewozu pasażerskiego, nie tylko „podstawowego”, jakim jest przewóz drogą morską, ale również rekreacji morskiej.

4. Już w preambule analizowanego Rozporządzenia wskazano, iż przewóz drogą morską winien być dostępny dla wszystkich obywateli, w tym osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Podkreślony został zakaz dyskryminacji pasażerów niepełnosprawnych w zakresie przemieszczania drogą morską. Pasażerowie ci mają być traktowani przez przewoźników, biura podróży i organizatorów wyjazdów grupowych tak samo, jak pozostali pasażerowie w zakresie swobody zakupu przez nich biletów czy dokonania rezerwacji na podróż morską.

Przepisy przewidują oczywiście możliwość odmowy przyjęcia rezerwacji lub wydania biletu osobie niepełnosprawnej, ale jedynie w dwóch przypadkach, a mianowicie:

- a) ze względu na wymogi bezpieczeństwa,
- b) w przypadku gdy statek lub infrastruktura portowa nie są dostosowane do wymagań osób niepełnosprawnych.

⁸ D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórska, *Kodeks morski. Komentarz*, opubl. LEX/el., 2012.

⁹ I. Zużewicz-Wiewiórska, *Zagadnienia prawne wycieczek morskich*, „Prawo morskie”, Tom XXVIII, Gdańsk 2013, s. 82 i nast.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

W sytuacji odmowy wykonania przewozu osoba niepełnosprawna ma prawo do skorzystania z alternatywnego transportu, jednakże przy wykorzystaniu usługi przewozu pasażerskiego. Natomiast jeśli ze względu na brak stosownej infrastruktury nie będzie mogła wziąć udziału w podróży morskiej, ma ona uprawnienie do żądania zwrotu kosztów lub zmiany trasy. Osoby niepełnosprawne, którym odmówiono przewozu drogą morską, mają prawo do informacji o konkretnych powodach tej odmowy.

Kolejnym uprawnieniem pasażerów niepełnosprawnych jest korzystanie z zapewnionej przez przewoźnika lub terminal bezpłatnej pomocy osób odpowiednio przeszkolonych przy wchodzeniu i schodzeniu ze statku. Jednakże przewoźnik lub operator terminalu muszą być powiadomieni o potrzebie pomocy odpowiednio wcześniej (przynajmniej na 48 godzin przed wejściem lub zejściem). Informacje takie przekazuje się za pomocą poczty elektronicznej lub telefonicznie, a osoba, która będzie korzystała z pomocy musi stawić się w określonym czasie i miejscu. Zapotrzebowanie na korzystanie z pomocy może zostać także złożone w biurze podróży lub u organizatora wyjazdów grupowych – sprzedawcy biletów. Nawet w przypadku zaniedbania przez osobę niepełnosprawną uprzedniego poinformowania, na przewoźniku lub operatorze terminalu w dalszym ciągu spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich działań celem udzielenia pomocy.

Dodatkowo, osoby organizujące lub wykonujące przewóz mogą wymagać, w sytuacji bezwzględnej konieczności, żeby osobie niepełnosprawnej towarzyszyła inna osoba, zdolna do udzielenia jej pomocy. Osoba towarzysząca nie ponosi w takim przypadku opłaty za przewóz¹⁰. Przepisy Rozporządzenia regulują również kwestię psów asystujących osobom niepełnosprawnym lub o ograniczonej zdolności ruchowej podróżującym drogą morską, przewidując możliwość zakwaterowania pasażera wspólnie z uznanym psem asystującym.

Pasażer niesprawny ruchowo ma także prawo do odszkodowania w przypadku utraty lub uszkodzenia przez przewoźnika lub operatora terminala sprzętu ułatwiającego poruszanie się lub innego sprzętu specjalistycznego używanego przez osobę niepełnosprawną. Dotyczy to oczywiście zdarzenia, w którym utrata lub uszkodzenie nastąpiło na skutek winy lub zaniedbania przewoźnika lub operatora terminalu. Wysokość odszkodowania równa jest w takim przypadku wartości odtworzeniowej utraconego lub kosztów naprawy uszkodzonego sprzętu.

¹⁰ M. Adamowicz, *Nowe przepisy dotyczące przewozu pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXI, s. 28.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

5. Przepisy omawianego Rozporządzenia przewidują określone przywileje przysługujące pasażerom, a związane z odwołaniem lub opóźnieniem rozpoczęcia podróży morskiej (dotyczą one zarówno przewozu pasażerskiego, jak i rejsu wycieczkowego). Pierwszym podstawowym obowiązkiem przewoźnika lub operatora terminala jest udzielenie informacji pasażerom o zaistniałej sytuacji oraz powiadomienie o planowanym czasie rozpoczęcia i zakończenia podróży. Należy to uczynić jak najszybciej, nie później niż 30 minut po planowanym czasie rozpoczęcia podróży. Tym samym podstawowym prawem pasażera jest prawo do uzyskania informacji odnośnie zaplanowanej podróży morskiej.

Z kolei w sytuacji, gdyby spodziewane opóźnienie lub odwołanie podróży miało wpłynąć na inne połączenie w przewozie morskim, pasażer ma prawo do żądania informacji o połączeniach alternatywnych.

Jeżeli następuje odwołanie lub opóźnienie rozpoczęcia podróży powyżej 90 minut w stosunku do planowanego czasu rozpoczęcia podróży, przewoźnik obowiązany jest do zapewnienia pasażerom bezpłatnych przekąsek i napojów. Natomiast w przypadku odwołania lub opóźnienia odjazdu powodującego konieczność co najmniej jednego noclegu lub pobytu dłuższego niż planowany, pasażer ma prawo dodatkowo do bezpłatnego noclegu. Zakwaterowanie może zostać zapewnione zarówno na statku, jak i na lądzie. Nadto, pasażer ma prawo do bezpłatnego transferu z terminalu portowego do miejsca swojego zakwaterowania i z powrotem.

W przypadku odwołania usługi przewozu pasażerskiego lub jego opóźnienia o ponad 90 minut, pasażer ma uprawnienie do wyboru na zasadzie art. 18 Rozporządzenia:

- a) podróży zmienioną trasą do miejsca docelowego, w warunkach porównywalnych do warunków przewidzianych w umowie przewozu, w najwcześniejszym możliwym terminie, bez dodatkowych opłat; lub
- b) zwrotu ceny biletu oraz, w odpowiednich przypadkach, bezpłatną powrotną usługę przewozu do punktu rozpoczęcia podróży, określonego w umowie przewozu, w najwcześniejszym możliwym terminie.

W takich okolicznościach pasażerowie mają także prawo do skorzystania z dwóch alternatywnych możliwości, a mianowicie: podróży zmienioną trasą do miejsca docelowego lub uzyskania zwrotu ceny biletu od przewoźnika. Zwrot ten powinien nastąpić w ciągu siedmiu dni w wysokości pełnej ceny zakupionego biletu w chwili jego zakupu.

Wydaje się, że najbardziej istotnym prawem pasażera podróżującego drogą morską jest możliwość dochodzenia od przewoźnika odszkodowania w przypadku opóźnionego zakończenia podróży¹¹.

¹¹ Analogiczne uprawnienie przysługuje osobom podróżującym samolotami.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

Stosownie do postanowień analizowanego Rozporządzenia minimalny poziom odszkodowania określony został przez art. 19 ust. 1 na 25% ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego co najmniej:

- a) godzinę w przypadku rejsu rozkładowego trwającego do czterech godzin;
- b) dwie godziny w przypadku rejsu rozkładowego trwającego dłużej niż cztery godziny, ale nieprzekraczającego ośmiu godzin;
- c) trzy godziny w przypadku rejsu rozkładowego trwającego dłużej niż osiem godzin, ale nieprzekraczającego 24 godzin; lub
- d) sześć godzin w przypadku rejsu rozkładowego trwającego dłużej niż 24 godziny.

Jeżeli opóźnienie przekracza ponad dwukrotnie czas wyżej określony, pasażer ma prawo domagania się odszkodowania w wysokości 50% ceny biletu. Sposób obliczenia odszkodowania zależy od ceny, jaką pasażer faktycznie uiszczył za opóźnioną usługę przewozu drogą morską. Jeśli umowa przewozu dotyczy podróży w obie strony, odszkodowanie oblicza się na podstawie połowy ceny uiszczonej za przewóz. W tych okolicznościach wypłata odszkodowania powinna nastąpić w przeciągu jednego miesiąca od złożenia przez pasażera wniosku o odszkodowanie. Jedynie w razie wyraźnego wniosku pasażera, odszkodowanie jest wypłacane w formie pieniężnej, inaczej zaś ma postać bonów lub innych usług. Rozporządzenie daje przewoźnikom możliwość określenia kwoty minimalnej, poniżej której odszkodowanie nie będzie wypłacane, a która nie może przekraczać wysokości 6 EUR. Pasażer może dochodzić odszkodowania od przewoźnika nie tracąc jednak prawa do skorzystania z usługi przewozu.

Przepisy Rozporządzenia przewidują też postępowanie w razie powtarzających się opóźnień zakończenia podróży, gdy pasażer posiada bilet wieloprzejazdowy lub okresowy. Dochodzenie odszkodowania w takich przypadkach następuje zgodnie z warunkami przyznawania odszkodowań określonych przez przewoźnika.

Przewoźnik nie ma obowiązku zapewnienia pasażerom przekąsek, posiłków i napojów w razie odwołania lub opóźnienia odjazdu, jak też nie ma obowiązku wypłaty odszkodowania w przypadku opóźnionego zakończenia podróży w stosunku do pasażerów posiadających bilety otwarte, gdy czas odjazdu nie jest wyszczególniony (nie dotyczy to pasażerów posiadających bilet wieloprzejazdowy lub okresowy).

Omawiane wyżej prawa pasażerów nie mają zastosowania w przypadku, gdy zostali oni poinformowani o odwołaniu lub opóźnieniu podróży jeszcze przed zakupem biletu, a także jeśli odwołanie lub opóźnienie wynikało z winy pasażera. Natomiast przewoźnik nie ma obowiązku zapewnienia pasażerom bezpłatnego noclegu oraz przekąsek, posiłków i napojów, jeżeli



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

udowodni, że odwołanie lub opóźnienie podróży zostały spowodowane przez siłę wyższą, czyli warunki pogodowe zagrażające bezpiecznej żegludze.

Pasażerowie nie mają również prawa do dochodzenia odszkodowania od przewoźnika w sytuacji, gdy odwołanie lub opóźnienie wynika z warunków pogodowych lub innych nadzwyczajnych okoliczności utrudniających wykonywanie żeglugi, których nie można było uniknąć nawet przy podjęciu wszelkich racjonalnych środków.

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśniał w swoim orzecznictwie pojęcie „wyjątkowych okoliczności”, wskazując, iż nie mogą to być „problemy techniczne występujące na statku, które spowodowałyby odwołanie podróży, zaś fakt, że przewoźnik przestrzegał podstawowych, minimalnych standardów w zakresie konserwacji statku, nie stanowi dowodu, że przedsięwziął on wszystkie „rozsądne” lub stosowne środki wystarczające, aby zwolnić z odszkodowania”¹².

Postanowienia przedmiotowego Rozporządzenia nie zamykają jednak pasażerom drogi do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za straty wynikające z odwołania lub opóźnienia przewozu przed sądami krajowymi i w oparciu o prawo wewnętrzne.

6. Zarówno przewoźnicy, jak i operatorzy terminali mają obowiązek dostarczania pasażerom stosownych informacji w trakcie trwania całej podróży w przystępnych formach oraz w językach, które są używane do informowania wszystkich pasażerów. Również na statkach, w portach i terminalach portowych winny być podane do publicznej wiadomości informacje o prawach przysługujących pasażerom na mocy analizowanego Rozporządzenia. Podmioty te są także obowiązane do wskazania pasażerom danych kontaktowych organu odpowiedzialnego za egzekwowanie omawianych przepisów.

7. Rozporządzenie uprawnia pasażerów do wnoszenia skarg na przewoźnika lub operatora terminalu w terminie dwóch miesięcy od wykonania przewozu drogą morską. W terminie jednego miesiąca od dnia przyjęcia skargi, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, przewoźnik lub operator powinien poinformować pasażera o czynnościach podjętych w związku z jej wniesieniem. To uprawnienie pasażerów wynika z nałożonego na przewoźników i operatorów terminali obowiązku zagwarantowania przystępnego mechanizmu rozpoznawania skarg dotyczących praw pasażerów.

¹² Orzeczenie z dnia z dnia 22 grudnia 2008 w sprawie C-549/07 (*Friederike Wallentin-Hermann przeciwko Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA.*) [w:] M. Adamowicz, *Nowe przepisy dotyczące przewozu...*, s. 30.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

8. Rozporządzenie nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek wskazania organu odpowiedzialnego za wykonywanie jego postanowień w zakresie związanym ze świadczeniem usług przewozu pasażerskiego i rejsów wycieczkowych. Organ ten ma być niezależny od interesów handlowych¹³.

Brak jest wyraźnych wskazań odnośnie do sposobu wyznaczania takiego organu. Zatem przyjęć należy, że państwo członkowskie może zarówno powołać całkiem nowy organ, jak i powierzyć egzekwowanie przepisów niniejszego Rozporządzenia już istniejącym¹⁴.

Każdy pasażer jest uprawniony do wniesienia skargi do takiego organu z tytułu naruszenia jego praw wynikających z analizowanego Rozporządzenia. Przepisy nie określają terminu, w którym organ ma udzielić pasażerowi odpowiedzi na skargę, wskazując jedynie, że powinien to uczynić w rozsądnym terminie. Każde państwo członkowskie ma również obowiązek wskazania Komisji organu odpowiedzialnego za egzekwowanie postanowień omawianego Rozporządzenia.

Na wypadek naruszeń przepisów Rozporządzenia, państwa członkowskie powinny przyjąć sankcje i podejmować wszelkie niezbędne środki celem zapewnienia ich stosowania.

Unormowania krajowe

1. Z uwagi na powiązanie naszego systemu prawnego z prawem unijnym, należy zwrócić uwagę na kwestię konsekwencji, jakie dla polskiego prawa przyniosło Rozporządzenie nr 1177/2010.

Ze sprawozdania z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego z 2012 roku wynika, iż rozważano dwie propozycje powiązania przedmiotowego Rozporządzenia z polskim ustawodawstwem. Pierwszy projekt zakładał przeniesienie najważniejszych przepisów Rozporządzenia do prawa polskiego poprzez zmianę Kodeksu morskiego. Drugi natomiast – zmianę Kodeksu morskiego oraz ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej. Mimo pewnych zalet pierwszego projektu (np. w miarę kompleksowego ujęcia praw pasażerów w jednym akcie prawnym), Komisja Kodyfikacyjna uznała, iż Rozporządzenie wymaga transpozycji do polskiego prawa tylko jego art. 25 i art. 28, gdyż pozostałe jego przepisy będą obowiązywać wprost. W ocenie Komisji, w następstwie powyższego, zmiany miały wymagać następujące akty prawne:

¹³ Na dzień 16 marca 2015 roku 24 państwa członkowskie Unii Europejskiej posiadają krajowe organy wykonawcze powołane w wykonaniu rozporządzenia 1177/2010.

¹⁴ M. Adamowicz, *Nowe przepisy dotyczące przewozu...*, s. 31.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

- a) ustawa z dnia 28 września 2001 roku – Kodeks morski (Dz. U. z 2009 r. Nr 217, poz. 1689 z późn. zm.), w celu zapewnienia jej zgodności ze standardami minimalnego poziomu ochrony pasażerów określonych w Rozporządzeniu,
- b) ustawa z dnia 21 marca 1991 roku – o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.) w zakresie skarg i sprawozdawczości,
- c) ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173),
- d) ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857, z późn. zm.),
- e) ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 233, poz. 2268, z późn. zm.) w związku z tym, że Rozporządzenie przewiduje określone obowiązki biur podróży i organizatorów wyjazdów grupowych¹⁵.

Wobec powyższego, mając na uwadze dostosowanie polskiego systemu prawnego do wymagań unijnych, w dniu 21 czerwca 2013 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową¹⁶. Ustawa weszła w życie 18 września 2013 roku. W uzasadnieniu projektu ustawy słusznie zwrócono uwagę, że zakres analizowanego Rozporządzenia pozostawia niewiele miejsca dla unormowań prawa krajowego, które ograniczają się jedynie do żeglugi przybrzeżnej i przewozów dokonywanych na krótkich dystansach¹⁷.

Uzupełnieniem powyższej ustawy jest rozporządzenie Ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z dnia 10 września 2013 roku w sprawie określenia dyrektora urzędu morskiego właściwego do rozpatrywania skarg w sprawie naruszeń praw pasażerów podróżujących drogą morską¹⁸. Zgodnie z jego brzmieniem, dyrektorem urzędu morskiego właściwym do rozpatrywania skarg o naruszenie praw pasażerów podróżujących drogą morską jest dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni oraz dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie. Nadto, Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie jest właściwy do rozpatrywania skarg z terytorialnego zakresu działania dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku.

¹⁵ Sprawozdanie z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego w 2012 roku, s 4-5, źródło: https://mgm.gov.pl/images/gospodarka-morska/sprawozdanie_z_prac_kkpm_w_2012.pdf.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1014.

¹⁷ M. Dragun-Gertner, *Ochrona pasażera...*, s. 122.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1073.



2. Umowa przewozu pasażera została unormowana w Kodeksie morskim jako odrębna umowa, której przedmiotem jest przemieszczenie za wynagrodzeniem drogą morską osoby fizycznej (pasażera) oraz jego bagażu. Podróż morska może odbyć się z jednego miejsca w drugie lub rozpocząć się i kończyć w tym samym miejscu (podróż okrężna). Głównym świadczeniem wynikającym z umowy przewozu jest wykonanie przewozu, czyli przemieszczenie określoną trasą, tzn. osiągnięcie określonego rezultatu, dającego się obiektywnie sprawdzić (dowiezienie pasażera do portu przeznaczenia lub przebycie określonej trasy). Obowiązek przewoźnika obejmuje świadczenie usługi transportowej, realizowanej przy wykorzystaniu środka przewozu – nie ogranicza się jedynie do pozostawienia do dyspozycji pasażera środka transportu, którym zostanie zrealizowany przewóz. Dodatkowe świadczenia na rzecz pasażera w związku z jego pobytem na statku (np. udostępnienie kabiny pasażerskiej o określonej kategorii, wyżywienie, korzystanie z urządzeń sportowych i rekreacyjnych, udział w imprezach rozrywkowych) traktowane będą najczęściej jako świadczenia o charakterze posiłkowym (ubocznym) w stosunku do głównego rodzaju zobowiązania¹⁹.

Zgodnie z nowelizacją, do umowy przewozu pasażera przepisy Kodeksu morskiego będą miały zastosowanie w zakresie nieuregulowanym w Rozporządzeniu nr 1177/2010. Istotne zmiany w zakresie praw pasażera podróżującego drogą morską polegają na możliwości odstąpienia przez pasażera od umowy i żądania zwrotu opłaty za przewóz w całości, gdy podróż została odwołana lub jej rozpoczęcie opóźniło się o ponad 90 min. Zwrot opłaty następuje w ciągu 7 dni od dnia zgłoszenia żądania.

Natomiast jeżeli przewoźnik odstąpi od umowy przewozu z uwagi na to, iż przewóz miałby nastąpić statkiem innym niż pasażerski, pasażer może żądać zwrotu części opłaty za nieodbyłą część podróży. Innym, alternatywnym uprawnieniem pasażera jest możliwość skorzystania z przewozu do portu przeznaczenia pierwszym dostępnym statkiem lub innym środkiem transportu. Jeżeli natomiast umowa przewozu uległa rozwiązaniu z powodu odstąpienia od niej przez przewoźnika, przewoźnik jest obowiązany do zwrotu opłaty w całości lub w części za nieodbyłą część podróży w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia żądania.

Mamy tutaj do czynienia z klasycznym stosunkiem zobowiązaniowym, w którym niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy lub też odstąpienie od niej skutkować będzie uprawnieniem pasażera do żądania zwrotu

¹⁹ Por. F.-X. Pierronnet, *Responsabilité civile et passagers maritimes*, t. 1, Presses Universitaires d'Aix-Marseille – P.U.A.M. – Bibliothèque du Centre de Droit Maritime et des Transports, Aix-en-Provence 2004, s. 129 wraz z cytowaną tam literaturą, J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, Gdańsk 2001, s. 197 [w:] D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, *Kodeks morski. Komentarz*, opubl. LEX/el., 2012.



pieniędzy za niewykonaną część umowy. Potwierdzenie tego uprawnienia wynikające wprost z Kodeksu morskiego gwarantuje pasażerowi jeszcze większą ochronę w ewentualnym sporze z przewoźnikiem, stawiając go na równorzędnej pozycji podmiotów stosunku prawnego, bez uprzywilejowania przewoźnika.

Istotną dla pasażera kwestią jest obowiązek przewoźnika wynikający z art. 182 § 1 k.m. do posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody na osobie lub w mieniu pasażera do wysokości sum określonych w konwencji ateńskiej. Przepis ten został dodany do Kodeksu morskiego w wyniku nowelizacji wprowadzającej Rozporządzenie nr 1177/2010 do polskiego porządku prawnego. Podkreśla on przede wszystkim fakt obowiązywania w Polsce postanowień konwencji ateńskiej, ale także jej znaczenie w unijnym systemie prawa.

3. Znowelizowana ustawa o obszarach morskich RP uprawnia pasażerów podróżujących drogą morską do wnoszenia skarg (w oparciu o przepisy Rozporządzenia) do dyrektora urzędu morskiego w przypadku, gdy nie są oni zadowoleni ze sposobu rozpatrzenia skargi przez przewoźnika lub operatora terminalu. Dyrektor jest więc niejako organem odwoławczym, do którego może skierować skargę pasażer niezadowolony ze sposobu rozpatrzenia skargi przez przewoźnika lub operatora terminalu lub nie uzyska odpowiedzi na już złożoną skargę. Tryb rozpatrywania skargi przez dyrektora urzędu morskiego ma charakter administracyjnoprawny i stosuje się do niego przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Do skargi wnoszonej do dyrektora pasażer dołącza:

- 1) kopię skargi skierowanej do przewoźnika lub operatora terminalu,
- 2) kopię odpowiedzi na skargę przewoźnika lub operatora terminalu lub też oświadczenie pasażera, że odpowiedź taka nie została udzielona w terminie,
- 3) kopię biletu lub potwierdzonej rezerwacji na daną trasę.

Jeżeli dyrektor urzędu morskiego stwierdzi naruszenie prawa przez przewoźnika lub operatora terminalu, wydaje decyzję administracyjną, w której określa zakres stwierdzonych nieprawidłowości oraz wyznacza termin do ich usunięcia.

Nadto, dyrektor urzędu morskiego, jako organ inspekcji morskiej, może ustanawiać przepisy porządkowe określonego zachowania się zawierające zakazy lub nakazy w zakresie określonym w Rozporządzeniu²⁰.

²⁰ M. Dragun-Gertner, *Ochrona pasażera...*, s. 123.



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

Nowelizacja wprowadziła także nieznaną do tej pory możliwość nałożenia kary dla przewoźnika, operatora terminalu lub sprzedawcy biletów, naruszających przepisy Rozporządzenia, a w szczególności prawa do przewozu osób niepełnosprawnych, dostępu do informacji, prawa do uzyskania pomocy w portach i na pokładzie statków, a także warunków jej udzielania, pomocy w przypadku odwołania lub opóźnienia odjazdu, zmiany trasy oraz odszkodowania w przypadku opóźnionego zakończenia podróży. Wysokość kary jest ustalana przez dyrektora urzędu morskiego i zależy od zakresu naruszenia, jego powtarzalności i może wynieść nawet do 50 000 złotych. Kary nakładane są w formie decyzji administracyjnej, nadaje się im rygor natychmiastowej wykonalności i podlegają egzekucji w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.

4. Rejsy wycieczkowe, czyli wycieczki morskie są w prawie polskim regulowane przez ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych. Przedmiotem umowy o wycieczkę morską jest szereg świadczeń w zakresie rekreacji połączonych z pobytem na statku. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego umowa o podróż (o wycieczkę) to „jedna umowa złożona z wielu połączonych i zintegrowanych świadczeń na rzecz turystów, jak przewóz, zakwaterowanie, wyżywienie, zwiedzanie, rozrywki itp. tworzących określony program²¹. Zatem podróż morska nabiera znaczenia drugorzędneho w stosunku do innych celów podróży morskiej takich jak rekreacja.

W zakresie objętym ustawą o usługach turystycznych, czyli wycieczce morskiej, nowelizacja wprowadzająca przepisy Rozporządzenia nr 1177/2014 upoważniła marszałka województwa do kontroli zgodności działalności prowadzonej przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych. Marszałek województwa jest także podmiotem właściwym w sprawie nakładania kar w drodze decyzji administracyjnej na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych z tytułu naruszenia przez nich przepisów Rozporządzenia. Jednakże nie można nałożyć kary pieniężnej w przypadku, gdy od popełnienia czynu upłynęło 5 lat. Nie jest też możliwe pobranie wymierzonej kary pieniężnej po upływie 5 lat od daty wydania ostatecznej decyzji o nałożeniu kary.

Z uwagi na fakt, iż przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest żegluga morska i związane z nią prawa pasażerów, pomija się zmianę, jaką dokonało Rozporządzenie nr 1177/2010 w ustawie o żegludze śródlądowej.

²¹ Zob. uchwałę SN z 19 listopada 2010 roku, w sprawie III CZP 79/10, OSNC 2011/4/411.



Zakończenie

Niewątpliwie, dzięki działaniom podjętym przez Unię Europejską, pasażerom podróżującym drogą morską zapewniony został wysoki poziom ochrony. Cel ten został zrealizowany poprzez wprowadzenie jednolitych przepisów określających prawa pasażerów podróżujących różnymi środkami komunikacji w Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z nasilającej się migracji spowodowanej w głównej mierze otwartymi granicami, ale także upowszechnienia się różnych form transportu, w tym morskiego. Coraz częściej przewóz pasażera drogą morską wiąże się ze świadczeniem przez przewoźnika dodatkowych usług na rzecz pasażera, takich jak zakwaterowanie, wyżywienie, zwiedzanie portów czy inne rozrywki. Z tego też względu dostrzeżona została potrzeba kompleksowej regulacji przepisów określających prawa pasażerów podróżujących drogą morską ze szczególnym naciskiem na ochronę i niedyskryminację osób niepełnosprawnych korzystających z usług przewoźników morskich. Fakt ustanowienia tych praw przez Unię Europejską zakłada, iż będą one przestrzegane w obrębie całej Unii, bez względu na pochodzenie pasażera, tym bardziej, że samo Rozporządzenie nr 1177/20 daje krajom stosowne środki do egzekwowania przepisów unijnych.

Pomimo, iż omawiane Rozporządzenie wprowadziło wyraźny zakaz dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej pasażera ze względu na jego obywatelstwo, szwedzki armator promów Stena Line wprowadził niedawno wymóg podpisywania przez Polaków oświadczeń zobowiązujących do właściwego zachowania podczas rejsów rozrywkowych na trasie Gdynia-Karlskrona. Wymóg ten nie dotyczy natomiast Szwedów podróżujących na tej samej trasie. Zdaniem Stena Line właśnie podczas rejsów rozrywkowych na promach płynących do Szwecji dochodzić miało do zakłóceń ciszy nocnej. W treści oświadczenia podpisywanego przez polskich podróżnych znajduje się m.in. zakaz odtwarzania muzyki z własnego sprzętu oraz pouczenie, że „pasażerowie, którzy zakłócają spokój lub nie przestrzegają prawa albo przepisów porządkowych, mogą zostać zatrzymani w areszcie (na promie) przez resztę podróży”²². Fakt, iż szwedzki przewoźnik nie ma w planach wprowadzenia wymogu podpisywania takiego oświadczenia przez swoich obywateli, jednoznacznie wskazuje na dyskryminację polskich podróżnych. Możliwe jest zatem, iż sprawa znajdzie swój finał przed właściwym organem administracji morskiej.

²² <http://www.rp.pl/Spoleczenstwo/160309556-Stena-Line-Polacy-zachowujcie-sie-grzecznie.html>, (dostęp: 25.03.2016).



BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Adamowicz M., *Nowe przepisy dotyczące przewozu pasażerów podróżujących drogą morską i wodną śródlądową*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXI, Gdańsk 2014.
2. Dragun-Gertner M., *Ochrona pasażera w transporcie morskim*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXI, Gdańsk 2014.
3. Koziński M.H., *Odpowiedzialność cywilna morskiego przewoźnika pasażerów według prawa Unii Europejskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, nr 25, 2010.
4. Młynarczyk J., *Prawo morskie*, Gdańsk 2001.
5. Nesterowicz M.A., *Aktualności z zakresu europejskiej legislacji morskiej (wiosna 2010)*, Prawo Morskie, tom XXVI, Gdańsk 2010.
6. Pierronnet F.-X., *Responsabilité civile et passagers maritimes*, t. 1, Presses Universitaires d'Aix-Marseille – P.U.A.M. – Bibliothèque du Centre de Droit Maritime et des Transports, Aix-en-Provence 2004.
7. Pyć D., Zużewicz-Wiewiórowska I., *Kodeks morski. Komentarz*, opubl. LEX/el., 2012.
8. Zużewicz-Wiewiórowska I., *Zagadnienia prawne wycieczek morskich*, Prawo morskie, Tom XXVIII, Gdańsk 2012.

Akty prawne:

1. Konwencja PAL – konwencja ateńska w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu z dnia 13 grudnia 1974 roku (Dz. U. z 1987 r. Nr 18, poz. 108 z późn. zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 roku o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004.
3. Konwencja o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie, 1976, sporządzona w Londynie dnia 19 listopada 1976 roku, (Dz. U. 1986 Nr 35, poz. 175).
4. Ustawa z dnia 28 września 2001 roku – Kodeks morski (Dz. U. z 2009 r. Nr 217, poz. 1689 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 21 marca 1991 roku – o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.).



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

6. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r., poz. 1173).
7. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857, z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 233, poz. 2268, z późn. zm.).

Orzecznictwo:

1. Uchwała SN z 19 listopada 2010 roku, w sprawie III CZP 79/10, OSNC 2011/4/411.

Źródła internetowe:

1. https://mgm.gov.pl/images/gospodarka-morska/sprawozdanie_z_prac_kkpm_w_2012.pdf
2. <http://www.rp.pl/Spoleczenstwo/160309556-Stena-Line-Polacy-zachowujcie-sie-grzecznie.html>

RIGHTS OF PASSENGERS WHEN TRAVELLING BY SEA IN POLISH AND EUROPEAN LEGISLATION

Keywords: *rights of passengers, maritime journey, passengers travelling by the sea, rights of physically disabled person, non-discrimination, compensation of the ticket price in the event of delay in arrival, right to travel information.*

Summary

This article analyzes the rights of passengers travelling by sea within the borders of the European Union. The author commenced the consideration from general issues concerning the application of European law in member countries, its hierarchy in the sources of law and its primacy over the domestic law. Generally speaking, the issue of the rights of passengers travelling by different means of transport is relatively new and the idea of harmonization of legislation in this regard was to guarantee the passengers travelling within the European Union the same rights and to make the passengers aware of their rights. By creating relevant legal standards, the European Union has placed particular emphasis on the rights of disabled passengers by taking extra care of them. The law imposed on ship-owners the obligation to inform



Dominika Rydlichowska: Prawa pasażerów żeglugi morskiej w ustawodawstwach...

the passengers about their rights. Those regulations are used within the frames of European Union concerning the rule of non-discrimination. Special authorities have to ensure compliance with the rights of passengers in member countries.

Dominika Rydlichowska – doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz stypendystka programu LL.M. in International and Comparative Law na Chicago Kent College of Law. W latach 2010-2012 odbyła aplikację adwokacką w Pomorskiej Izbie Adwokackiej w Gdańsku. W 2011 roku uczestniczyła w stażu zorganizowanym przez amerykańską kancelarię prawną Holland & Knight w Jacksonville (USA). Wykonuje zawód adwokata w indywidualnej kancelarii adwokackiej.

Jest nie tylko praktykiem, ale i teoretykiem, co przejawia się m.in. w publikacjach naukowych, których jest współautorem: *Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Komentarz* LexisNexis, Warszawa 2012 oraz *Ustawa o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

W latach 2011-2014 prowadziła zajęcia z zakresu prawa morskiego na kursach oficerskich (*chief officer* i *safety officer*) w języku polskim i angielskim w Studium Doskonalenia Kadr Akademii Morskiej w Gdyni oraz w Gdyńskiej Szkole Morskiej. Od 2015 roku prowadzi zajęcia z zakresu prawa cywilnego dla aplikantów adwokackich Pomorskiej Izby Adwokackiej w Gdańsku.

Obecnie jest wykładowcą Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni i prowadzi zajęcia z prawa cywilnego, postępowania cywilnego i prawa morskiego.



MARTA BIZEWSKA

FINANSOWANIE NAUKI PRACUJĄCEJ DLA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE POLITYKI MORSKIEJ

Słowa kluczowe: *Unia Europejska, polityka morska, finanse, nauka.*

STRESZCZENIE

Niegdyś problematyką finansowania nauki pracującej dla UE w zakresie polityki morskiej niewiele się interesowano. Zainteresowanie tą problematyką wzrosło w latach 2006-2008 po opublikowaniu przez Komisję Europejską odpowiednich dokumentów o polityce morskiej (Zielona Księga, Niebieska Księga itd.). To dało początek unormowaniom prawnym dotyczącym między innymi finansowania nauki pracującej dla UE w zakresie polityki morskiej. Artykuł przedstawia to unormowanie. Jest on przeznaczony dla osób uprawiające naukę w tym zakresie, także jako potencjalnych wykonawców odpowiednich usług.

Wstęp

Do momentu rozszerzenia w 2004 r. Unii Europejskiej o dziesięć państw problematyka finansowania nauki pracującej na rzecz polityki morskiej, zresztą tak jak polityka morska w ogólności, nie była przedmiotem specjalnego zainteresowania. Odpowiedniemu zainteresowaniu tą sprawą dała początek przede wszystkim opublikowana w 2006 r. przez Komisję Europejską (Komisję) tzw. Zielona Księga o przyszłości unijnej polityki morskiej, a następnie tzw. Niebieska Księga o tej polityce z 2007 r. oraz komunikat Komisji z 2008 r. zawierający wytyczne w tym zakresie. To z kolei dało początek odpowiednim unormowaniom prawnym dotyczącym między innymi finansowania nauki pracującej na rzecz polityki morskiej Unii Europejskiej.



Polityka morska jako zakres odniesienia nauki

Wspomnianą wyżej Zieloną Księgą, będącą komunikatem Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, zatytułowanym *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej; europejska wizja oceanów i mórz*¹, przedstawiono koncepcję unijnej polityki morskiej, zainicjowano odpowiednią dyskusję, wyciągnięto z niej określone wnioski i przyjęto pewne ustalenia oraz plany działania, a następnie zapisano je w tzw. Niebieskiej Księdze z 2007 r., także będącej takim komunikatem Komisji, zatytułowanym *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*². Napisano w niej między innymi, że dla zrównoważonego rozwoju działań związanych z morzem niezwykle istotne są nauka o morzu i badania naukowe, bo stanowią one klucz do oddzielenia rozwoju działań związanych z morzem od degradacji środowiska naturalnego. Lepszemu zrozumieniu interakcji pomiędzy działaniami dotyczącymi morza może pomóc wzmocnienie interdyscyplinarnego podejścia do nauki o morzu. W końcu czytamy tam, że badania morskie są drogie, wobec czego nie można pozwolić sobie na ich powielanie, brak wydajności itp. W związku z tym Komisja uznała za celowe między innymi opracowanie kompleksowej strategii na rzecz badań morskich oraz wspieranie tworzenia europejskiego partnerstwa w dziedzinie nauk o morzu na rzecz dialogu między społecznością naukową, przemysłem i decydentami.

Następnie, w roku 2008 Komisja opublikowała komunikat zatytułowany *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej polityki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami*³. Czytamy tam między innymi, że należy połączyć zasoby naukowe i dostępne dane w celu dostarczenia solidnej podstawy politycznej, pozwalającej na podejmowanie strategicznych i perspektywicznych decyzji. Konieczne jest rozwijanie płaszczyzny współpracy między nauką a polityką oraz zapewnienia możliwości dostarczania informacji naukowych na potrzeby polityki morskiej. Prezentowana przez Komisję wizja mórz i oceanów Europy opiera się między innymi na doskonaleniu badań naukowych. Wizję tę podzielają i wspierają pozostałe instytucje Unii oraz związane z morzem społeczności naukowe w Europie, sprzyjające europejskiej strategii na rzecz badań naukowych. Jednym z kluczowych celów tej strategii jest wspieranie zintegrowanej polityki

¹ KOM(2006) 275.

² KOM(2007) 575.

³ KOM(2008) 395.



Marta Bizewska: Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej...

morskiej poprzez tworzenie warunków dla lepszej płaszczyzny współpracy między nauką a polityką. Płaszczyzna ta ma służyć realizacji podwójnego celu, a mianowicie zapewnieniu lepszych informacji naukowych na potrzeby polityki oraz umożliwieniu sferze politycznej strategicznego ukierunkowania nauki na główne wyzwania i potrzeby społeczne Europy. Dialog między społecznościami naukowymi a sferą polityczną stanowi zatem zarówno bodziec, jak i odpowiedź w zakresie zintegrowanego podejścia do zarządzania gospodarką morską⁴.

Pierwotne finansowanie nauki w ramach polityki morskiej i polityki rybołówstwa

Do roku 2010 politykę morską finansowano i zarządzano jej finansami poprzez różne projekty pilotażowe i działania przygotowawcze. Z czasem jednak powstała kwestia dalszego jej finansowania. W związku z tym w 2011 r. przyjęte zostało rozporządzenie ustawodawcze⁵ ustanawiające *Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*⁶, z tzw. kopertą finansową na lata 2011-2013 i z możliwością późniejszego ustanowienia takiej koperty na odpowiedni okres po roku 2013. Program ten (dalej: PrZPM) zdefiniował „zintegrowaną politykę morską” (dalej: ZPM) jako politykę, która wspiera skoordynowane i spójne podejmowanie decyzji w celu zmaksymalizowania zrównoważonego rozwoju, wzrostu gospodarczego i spójności społecznej państw członkowskich przez spójne strategie polityczne związane z sektorem morskim oraz odpowiednią współpracę międzynarodową. PrZPM miał służyć wspieraniu zrównoważonej eksploatacji mórz i oceanów oraz rozwojowi wiedzy naukowej. W tym zakresie propagował międzysektorowe platformy i sieci współpracy, skupiające między innymi przedstawicieli środowisk naukowych, oraz rozwój obszernej i powszechnie dostępnej wysokiej jakości bazy danych wiedzy o morzu.

Działania finansowane w ramach PrZPM nie kwalifikowały się jednak do otrzymywania pomocy z innych unijnych instrumentów finansowych, jako że ten program tylko uzupełniał realizację odpowiednich polityk sektorowych, a pomoc finansowa w ramach PrZPM miała być udzielana wyłącznie wtedy, gdy nie były dostępne inne unijne źródła finansowania.

⁴ Na temat polityki morskiej Unii Europejskiej w ogólności zob. np. D. Pyć, *Europejska polityka morska – Strategia w różnorodności*, Prawo Morskie, tom XXIII/2007, s. 29-50 oraz Z. Godecki, *Polityka morska UE*, „Studia i Badania Naukowe”, Ateneum Szkoła Wyższa w Gdańsku, Nr 2/2009, s. 103-119.

⁵ W rozumieniu art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁶ Dz. Urz. L 321/2011.



Marta Bizewska: Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej...

Zastrzeżenie to dotyczyło między innymi pomocy udzielanej z utworzonego wcześniej, bo w 2006 r., odpowiednim rozporządzeniem⁷, Europejskiego Funduszu Rybackiego (dalej: EFR), z mocą obowiązującą także do końca 2013 roku.

Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) – ustanowienie, cele, zakres finansowania i priorytety

Przewidziane na koniec roku 2013 zamknięcie PrWPM i EFR nie przesądzało, że te instrumenty finansowe nie mogłyby znaleźć zastosowania także po roku 2013, np. w okresie obowiązywania ram finansowych na lata 2014-2020 lub choćby tylko w pierwszych latach tego okresu. Mogły przecież zostać odpowiednio znowelizowane, jednakże Komisja, jako upoważniona na zasadzie wyłączności do odpowiedniej inicjatywy prawodawczej⁸, poszła inną drogą i w 2011 r. zawnioskowała przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia ustawodawczego⁹ w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹⁰. W trakcie analizy tego wniosku na różnych forach wyrażono pewne zastrzeżenia odnośnie do treści proponowanego rozporządzenia. Pod tym kątem przeprowadzono w Komisji ocenę tego wniosku i w celu ułatwienia już trwających prac w Radzie i Parlamencie Europejskim zaproponowano jego nową wersję¹¹. W końcu, w dniu 15 maja 2014 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹² (dalej krócej: Funduszu lub EFRM), z zastosowaniem od dnia 1 stycznia 2014 r. Natomiast wcześniej, bo z końcem 2013 r. przyjęte zostało rozporządzenie w sprawie WPRyb¹³, które jako jeden z celów tej polityki wymienia przyczynianie się do gromadzenia danych naukowych i zawiera odrębną część (V) z nagłówkiem „Podstawy naukowe zarządzania rybołówstwem”, na którą składają się art. 25-27, z wymownymi nagłówkami, a mianowicie: „Wymogi dotyczące danych w zakresie zarządzania rybołówstwem”, „Konsultacje z organami naukowymi” i „Badania i opinie naukowe”.

⁷ Dz. Urz. L 223/2006.

⁸ Art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁹ W rozumieniu art. 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁰ KOM(2011) 804.

¹¹ COD (2011) 0380.

¹² Dz. Urz. UE L 149/2014.

¹³ Dz. Urz. UE L 354/2013.



Marta Bizewska: Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej...

Rozporządzenie w sprawie EFMR (dalej przywoływane krócej jako „Rozporządzenie”) określa¹⁴ unijne środki finansowe na rzecz wdrażania:

- a) wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb);
- b) odpowiednich środków¹⁵ związanych z prawem morza;
- c) zrównoważonego rozwoju obszarów rybackich i obszarów akwakultury oraz rybołówstwa śródlądowego;
- d) zintegrowanej polityki morskiej (ZPM)¹⁶.

Zadaniem EFMR jest przyczynianie się do realizacji następujących celów¹⁷:

- a) promowania konkurencyjnych, zrównoważonych środowiskowo, rentownych ekonomicznie i odpowiedzialnych społecznie: rybołówstwa i akwakultury;
- b) wspierania procesu wdrażania WPRyb;
- c) promowania zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju terytorialnego obszarów rybackich i obszarów akwakultury;
- d) wspierania procesu opracowywania i wdrażania unijnej ZPM w sposób uzupełniający politykę spójności i WPRyb.

EFMR powinien przyczyniać się do realizacji strategii „Europa 2020”¹⁸ i dążyć do realizacji następujących priorytetów Unii¹⁹:

- 1) promowanie zrównoważonych środowiskowo, zasobooszczędnych, innowacyjnych, konkurencyjnych i opartych na wiedzy rybołówstwa i akwakultury przez realizację między innymi rozwoju szkoleń zawodowych, nowych umiejętności zawodowych i uczenia się przez całe życie;
- 2) wspieranie wdrażania WPRyb przez między innymi poprawę i dostarczanie wiedzy naukowej oraz gromadzenie danych i zarządzanie nimi;

¹⁴ Art. 1.

¹⁵ W tym i innych podobnych kontekstach owo „środki” (bez „finansowe”) oznacza odpowiedni „zestaw operacji” (art. 3 ust. 2 pkt 13).

¹⁶ Art. 3 ust. 2 pkt 10): zintegrowana polityka morska oznacza politykę Unii, której celem jest wspieranie skoordynowanego i spójnego procesu decyzyjnego, aby zmaksymalizować zrównoważony rozwój, wzrost gospodarczy i spójność społeczną państw członkowskich, a zwłaszcza unijnych regionów przybrzeżnych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych, jak również sektory gospodarki morskiej, poprzez spójną politykę dotyczącą spraw oraz odpowiednią współpracę międzynarodową (art. 3 ust. 2 pkt. 10). Notabene, w świetle tej definicji oraz dokumentów i dyskusji o potrzebie ujmowania polityki morskiej szeroko, jako obejmującej przede wszystkim rybołówstwo morskie, owo „rybacki” obok „morski” w nazwie tego funduszu tłumaczy to, że fundusz ten obejmuje także rybołówstwo (rybactwo) śródlądowe.

¹⁷ Art. 5.

¹⁸ Zob.: ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

¹⁹ Art. 6.



Marta Bizewska: Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej...

- 3) zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej;
- 4) wspieranie obrotu i przetwarzania;
- 5) wspierania wdrażania ZPM.

Jedne środki finansuje się²⁰ w ramach EFMR zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego między Unię i państwa członkowskie²¹, inne – zgodnie z zasadą zarządzania bezpośredniego²².

Każde państwo członkowskie powinno opracować program operacyjny w celu wdrożenia wskazanych wyżej priorytetów Unii, które mają być współfinansowane przez EFMR²³, odpowiednio do przepisanej²⁴ treści. Podlega on zatwierdzeniu przez Komisję²⁵.

Natomiast w przypadku zarządzania bezpośredniego Komisja powinna przyjmować corocznie odpowiednie programy prac²⁶.

Finansowanie nauki w trybie zarządzania dzielonego

Wsparcie przyznawane w ramach zarządzania dzielonego²⁷ powinno przyczyniać się do realizacji celów szczególnych w ramach priorytetu Unii określonego jako promowanie zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy rybołówstwa, przez realizację między innymi rozwoju szkoleń zawodowych, nowych umiejętności zawodowych i uczenia się przez całe życie²⁸.

W celu motywowania do innowacji²⁹ wsparcie mogą otrzymać projekty mające na celu rozwijanie i wprowadzanie nowych lub ulepszonych produktów, sprzętu, procesów, technik, systemów zarządzania i organizacji – również na poziomie przetwórstwa i obrotu. Te operacje finansowe powinny być jednak prowadzone przez (lub we współpracy z) uznaną przez państwo

²⁰ Art. 7.

²¹ Zasoby budżetowe dostępne na zobowiązania w ramach EFMR na okres 2014-2020, podlegające temu zarządzaniu, wynoszą 5 749 331 600 EUR, w tym na gromadzenie danych (o czym dalej) przeznaczone jest 520 000 000 EUR (art. 13).

²² Zob. M. Bizewska, Z. Godecki, *Finanse Unii Europejskiej*, Ateneum Szkoła Wyższa, Gdańsk 2013, s. 61-65.

²³ Art. 17.

²⁴ Art. 18.

²⁵ Art. 19.

²⁶ Art. 23.

²⁷ W rozumieniu art. 58 ust. 1 rozporządzenia finansowego (Dz. Urz. L 298/2012).

²⁸ Art. 24.

²⁹ Art. 26.



Marta Bizewska: Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej...

członkowskie lub Unię instytucję naukową³⁰, zatwierdzającą wyniki tego rodzaju operacji.

Podobny instytucjonalny udział instytucji naukowych wymagany jest także dla wsparcia³¹:

- a) studiów wykonalności i usług doradczych, oceniających rentowność projektów potencjalnie kwalifikowalnych do wsparcia;
- b) zapewnienia profesjonalnego doradztwa dotyczącego zrównoważonego środowiska, z naciskiem na ograniczanie oraz – w miarę możliwości – eliminowanie negatywnego wpływu działalności połowowej na ekosystemy morskie, lądowe i słodkowodne;
- c) zapewnienia profesjonalnego doradztwa dotyczącego strategii biznesowych i handlowych.

Te studia wykonalności, usługi doradcze oraz doradztwo powinny być realizowane właśnie przez uznane instytucje naukowe, akademickie, profesjonalne lub techniczne lub podmioty zapewniające doradztwo ekonomiczne, posiadające wymagane kompetencje.

Natomiast w celu wspierania transferu wiedzy między naukowcami a rybakami EFMR może wspierać³²:

- a) tworzenie sieci, porozumień o partnerstwie lub stowarzyszeń przez niezależne instytucje naukowe i rybaków³³;
- b) działania prowadzone w ramach takiej sieci, porozumienia lub stowarzyszenia, polegające na gromadzeniu danych i zarządzaniu nimi, wykonywaniu analiz i projektów pilotażowych, upowszechnianiu wiedzy oraz wyników badań, prowadzeniu seminariów i sprawdzonych rozwiązań.

Z kolei w celu promowania kapitału ludzkiego, tworzenia miejsc pracy i dialogu społecznego EFMR może wspierać³⁴ między innymi:

- a) szkolenia zawodowe;
- b) uczenie się przez całe życie;
- c) wspólne projekty obejmujące upowszechnianie wiedzy o charakterze ekonomicznym, technicznym, regulacyjnym lub naukowym oraz innowacyjnych praktyk;
- d) zdobywanie nowych umiejętności zawodowych.

³⁰ W oryginale: „organ naukowy” (ang.: *scientific body*; fr. *organisme scientifique*). Może to być jednak także „organ techniczny” (ang.: *technical body*; fr.: *organisme technique*). W j. niemieckim: *wissenschaftlichen oder technisches Stelle*.

³¹ Art. 27.

³² Art. 28.

³³ Także przez organizacje rybaków, w których mogą uczestniczyć instytucje techniczne.

³⁴ Art. 29.



W celu przyczyniania się do stopniowej eliminacji odrzutów i przyłówów oraz zmniejszenia negatywnego oddziaływania połowów na środowisko morskie i oddziaływania chronionych drapieżników morskich, EFMR może³⁵ wspierać operacje mające na celu rozwijanie i wprowadzanie nowej wiedzy technicznej lub organizacyjnej, zmniejszające oddziaływanie działalności połowowej na środowisko lub ukierunkowane na osiągnięcie bardziej zrównoważonego wykorzystywania żywych zasobów morza i współistnienia z chronionymi drapieżnikami.

Te operacje finansowe powinny być prowadzone przez (lub we współpracy z) uznaną przez państwo członkowskie instytucję(ą) naukową, która zatwierdza wyniki takich operacji.

EFMR może też wspierać³⁶ operacje wyspecyfikowane, wdrażane także między innymi przez naukowe podmioty prawa publicznego, w celu ochrony i odbudowy morskiej różnorodności biologicznej i ekosystemów morskich w ramach zrównoważonej działalności połowowej z – w stosownych przypadkach – udziałem rybaków. Może to być przygotowanie pod względem naukowym:

- a) budowy, instalacji lub modernizacji urządzeń służących ochronie i rozwojowi flory i fauny morskiej;
- b) odbudowy szczególnych siedlisk morskich i przybrzeżnych, w celu wspierania zrównoważonych stad ryb.

Podobnie kształtuje się wspieranie zrównoważonego rozwoju akwakultury³⁷. I tak, w celu stymulowania innowacji w tym sektorze, EFMR może wspierać operacje mające na celu między innymi³⁸:

- a) rozwijanie w gospodarstwach akwakultury między innymi odpowiedniej wiedzy naukowej;
- b) badanie innowacyjnych produktów lub procesów pod względem ich wykonalności technicznej i ekonomicznej.

Te operacje finansowe powinny być prowadzone przez (lub we współpracy z) uznaną przez państwo członkowskie publiczną lub prywatną instytucją naukową, która zatwierdza wyniki takich operacji.

W celu poprawy ogólnych wyników i konkurencyjności gospodarstw akwakultury oraz zmniejszenia negatywnych oddziaływań ich operacji na środowisko, EFMR może wspierać między innymi³⁹ zakup usług dorad-

³⁵ Art. 39.

³⁶ Art. 40.

³⁷ Art. 45.

³⁸ Art. 47.

³⁹ Art. 49.



czych o charakterze naukowym. Usługi te mają być świadczone przez instytucje naukowe. Natomiast już bez takiego „naukowego” zastrzeżenia EFMR może wspierać także szkolenie zawodowe i upowszechnianie wiedzy naukowej w celu propagowania rozwoju kapitału ludzkiego i tworzenia sieci odpowiednich kontaktów⁴⁰.

Niektóre przepisy rozporządzenia o EFMR mają zastosowanie także do do operacji prowadzonych poza terytorium Unii⁴¹. Do wspierania w tym zakresie kwalifikują się między innymi następujące rodzaje operacji⁴²:

- a) zakup lub opracowanie technologii, w tym sprzętu i oprogramowania, systemów wykrywania statków (VDS), systemów telewizji przemysłowej (CCTV) oraz sieci informatycznych umożliwiających gromadzenie danych dotyczących rybołówstwa, administrowanie nimi, ich zatwierdzanie, analizowanie i wymianę, a także rozwój metod pobierania próbek takich danych i połączenia między międzysektorowymi systemami wymiany danych;
- b) wdrażanie programów służących wymianie danych między państwami członkowskimi i ich analizie;
- c) wdrażanie pilotażowych projektów dotyczących kontroli rybołówstwa, w tym analizę DNA ryb lub tworzenie stron internetowych dotyczących kontroli;
- d) szkolenia i programy wymiany (w tym pomiędzy państwami członkowskimi) personelu odpowiedzialnego za zadania w zakresie monitorowania, kontroli i nadzorowania działalności połowowej;
- e) inicjatywy, łącznie z seminariami i narzędziami medialnymi, skierowane zarówno do rybaków, jak i innych uczestników, takich jak inspektorzy, prokuratorzy i sędziowie, ale także do ogółu społeczeństwa, prowadzone w celu lepszego uświadomienia im konieczności zwalczania nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów oraz stosowania zasad WPRyb.

EFMR ma służyć wspieraniu także gromadzenia określonych danych, a także zarządzania nimi oraz ich wykorzystywania. Do tego wspierania kwalifikują się między innymi następujące rodzaje operacji⁴³:

- a. prowadzenie badań na morzu;
- b. udział przedstawicieli państw członkowskich w posiedzenia międzynarodowych gremiów naukowych odpowiedzialnych za zapewnianie doradztwa naukowego.

⁴⁰ Art. 50.

⁴¹ Art. 74.

⁴² Art. 76.

⁴³ Art. 77.



Finansowanie nauki w trybie zarządzania bezpośredniego

Wsparcie przyznawane w ramach zarządzania bezpośredniego⁴⁴ (mające zastosowanie również do operacji prowadzonych poza terytorium Unii⁴⁵) ma na celu przyczynianie się do wzmocnienia rozwoju i wdrażania zintegrowanej polityki morskiej (ZPM) Unii. W jego ramach EFMR może wspierać między innymi określone⁴⁶:

- a) badania;
- b) projekty, w tym projekty testowe i projekty współpracy;
- c) powszechne udostępnianie informacji i wymianę najlepszych praktyk, kampanie służące podnoszeniu świadomości i pokrewne działania w zakresie komunikacji i upowszechniania informacji;
- d) konferencje, fora i warsztaty;
- e) działania w zakresie koordynacji, w tym sieci umożliwiające wymianę informacji, i wsparcie w zakresie rozwoju dla strategii na rzecz basenu morskiego;
- f) projekty szkoleniowe na rzecz rozwijania wiedzy, zdobywania kwalifikacji zawodowych i działania sprzyjające rozwojowi zawodowemu w sektorze morskim.

Rozporządzenie to określa także „środki towarzyszące” WPRyb i ZPM, podlegające zarządzaniu bezpośredniemu. Mają one ułatwić wdrażanie tych polityk, w szczególności w odniesieniu do m.in.⁴⁷ gromadzenia i upowszechniania doradztwa naukowego w ramach WPRyb oraz zarządzania nim. W tym zakresie EFMR może⁴⁸ wspierać zapewnianie rezultatów naukowych, w szczególności projektów badań stosowanych, związanych bezpośrednio z zapewnieniem opinii i doradztwa naukowego i społeczno-gospodarczego, na potrzeby podejmowania rzetelnych i efektywnych decyzji dotyczących zarządzania rybołówstwem w ramach WPRyb. Do tego wsparcia kwalifikują się w szczególności następujące rodzaje operacji:

- a) badania i projekty pilotażowe konieczne do wdrażania i rozwoju tej polityki, w tym alternatywne rodzaje zrównoważonych technik zarządzania rybołówstwem i akwakulturą;

⁴⁴ W rozumieniu art. 58 ust. 1 rozporządzenia finansowego (Dz. Urz. L 298/2012).

⁴⁵ Art. 81 i 82.

⁴⁶ Art. 83.

⁴⁷ Art. 85.

⁴⁸ Art. 86.

- b) przygotowanie i zapewnienie opinii i ekspertyz naukowych przez instytucje naukowe, w tym międzynarodowe podmioty doradcze odpowiedzialne za sporządzanie ocen zasobów, przez niezależnych ekspertów i instytucje badawcze;
- c) udział ekspertów w eksperckich grupach roboczych dotyczących kwestii naukowych i technicznych w zakresie rybołówstwa, a także w międzynarodowych organach doradczych oraz w posiedzeniach, podczas których wymagany jest wkład ekspertów w dziedzinie rybołówstwa i akwakultury;
- d) wydatki ponoszone w zakresie usług związanych z gromadzeniem danych, zarządzaniem nimi i ich wykorzystywaniem, z organizowaniem posiedzeń ekspertów, a także zarządzaniem rocznymi programami prac związanych z wiedzą naukową i techniczną, z przetwarzaniem połączeń w celu transmisji danych i przetwarzaniem zbiorów danych oraz z pracami przygotowawczymi mającymi na celu dostarczenie opinii i doradztwa naukowego;
- e) działania w zakresie współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania, które przyniosą korzyści dla współpracy regionalnej i poprawią skuteczność działań z zakresu gromadzenia danych i zarządzania nimi, jak również poprawa ekspertyz naukowych wspierających zarządzanie rybołówstwem.

EFMR może wspierać także⁴⁹:

- 1) koszty działań informacyjnych i komunikacyjnych związanych ze WPRyb i ZPM, a w tym:
 - a) koszty produkcji, tłumaczenia i upowszechniania materiałów opracowanych specjalnie po to, by spełnić określone potrzeby różnych grup docelowych, i sporządzonych w formie pisemnej, audiowizualnej lub elektronicznej;
 - b) koszty przygotowania i organizacji wydarzeń i spotkań mających na celu upowszechnianie informacji lub poznawanie opinii różnych stron, których dotyczy WPRyb i ZPM;
- 2) koszty podróży i zakwaterowania ekspertów i przedstawicieli zainteresowanych stron zaproszonych przez Komisję na spotkania;
- 3) koszty komunikacji instytucjonalnej w zakresie priorytetów politycznych Unii, o ile są one związane z ogólnymi celami tegoż rozporządzenia.

⁴⁹ Art. 91.



Marta Bizewska: Finansowanie nauki pracującej dla Unii Europejskiej...

Zakończenie

Jak była już o tym mowa, każde państwo członkowskie powinno opracować i przedstawić Komisji Europejskiej do zatwierdzenia program operacyjny w celu wdrożenia wskazanych wyżej priorytetów Unii, które mają być finansowane przez EFMR, odpowiednio do przepisanej odnośnym rozporządzeniem unijnym treści. Omawianie treści takiego polskiego programu w niniejszym artykule miałyoby się z jego celem.

BIBLIOGRAFIA

1. M. Bizewska, Z. Godecki, *Finanse Unii Europejskiej*, Ateneum Szkoła Wyższa w Gdańsku, Gdańsk 2013.
2. Z. Godecki, *Polityka morska UE*, „Studia i Badania Naukowe”, Ateneum Szkoła Wyższa w Gdańsku, Nr 2/2009.
3. D. Pyć, *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, „Prawo Morskie”, tom XXIII/2007.

FINANCING OF SCIENCE WORKING FOR THE EUROPEAN UNION MARITIME POLICY

Keywords: *European Union, maritime policy, finance, science.*

Summary

Once the issue of financing of science working for the EU maritime policy little were interested. Interest in this issue has increased in 2006-2008 after the publication by the European Commission relevant documents maritime policy (Green Book, Blue Book, etc.). This gave rise to the arrangements governing legislation for, inter alia, the financing of science in the EU maritime policy. This article presents a normalization. It is intended for persons engaged in science in this area, including potential contractors of appropriate services.

Marta Bizewska – absolwentka Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, mgr w zakresie zarządzania finansami. Prowadzi badania naukowe w zakresie zarządzania finansami w Unii Europejskiej. Autorka kilku publikacji z tego zakresu.



Maria Irena OSSOWSKA

ISTOTA USŁUG PŁATNICZYCH W ŚWIETLE POLSKIEGO PRAWA

Słowa kluczowe: *usługi płatnicze, ustawa o usługach płatniczych, dyrektywa PSD, dyrektywa o usługach płatniczych, klasyfikacja usług płatniczych, system płatności, transakcja płatnicza, pieniądź, rodzaje pieniądza, pieniądź bezgotówkowy, pieniądź elektroniczny, rachunek płatniczy, transfer środków pieniężnych, instrument płatniczy.*

STRESZCZENIE

Autorka dokonuje charakterystyki rynku usług płatniczych, otoczenia, w którym realizowane są transakcje płatnicze i próbuje udzielić odpowiedzi na pytanie o istotę usług płatniczych, dopatrując się jej w czynności profesjonalnego pośrednictwa w realizacji transakcji płatniczej. Ponadto zauważa, że pod pojęciem usług płatniczych mogą się mieścić czynności na rzecz dostawcy lub odbiorcy, wykonywane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, polegające na profesjonalnym pośredniczeniu przy dokonaniu transakcji płatniczej innej niż wyłącznie gotówkowa.

Wstęp

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych¹ w dużym stopniu zmieniła otoczenie prawne świadczenia usług płatniczych w Polsce². Najistotniejsza zmiana polegała na poddaniu nadzorowi działalności wszystkich podmiotów świadczących usługi płatnicze. Do dnia wejścia w życie tej ustawy szereg z nich świadczyło usługi związane z realizacją transakcji

¹ T.j. Dz. U. z 2014 nr 873 z późn. zm., dalej w tekście przywoływana jako „ustawa o usługach płatniczych”.

² Tak: K. Korus [w:] *Pojęcie usługi płatniczej w ustawie o usługach płatniczych*, „Monitor Prawa Bankowego” 2012, nr 7-8, s. 29.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

płatniczych na zasadzie swobody działalności gospodarczej. Druga, zdaniem autorki, równie istotna zmiana, dotyczyła wprowadzenia nowych ram prawnych ochrony użytkowników korzystających z usług płatniczych. Wiąże się to między innymi z zapewnieniem większej przejrzystości warunków świadczenia takich usług. W związku z tym na podmioty świadczące usługi płatnicze nałożono obowiązek przekazywania użytkownikom określonych i ustandaryzowanych informacji dotyczących treści umowy o usługę płatniczą czy realizowanych transakcji płatniczych³.

W ten sposób stworzono nowy, odrębny od rynku bankowego, rynek usług płatniczych, który został wpisany w architekturę regulowanych rynków finansowych⁴ działających w Polsce. Uczestnikami tego rynku, obok banków będących bez wątpienia „głównymi graczami” świadczącymi usługi płatnicze, stały się także podmioty niebankowe, których działalność oparta o zasady określone w ustawie o usługach płatniczych także spełnia postulaty wysokiej efektywności, płynności, rzetelności i przejrzystości⁵. Wydaje się, że w związku z wdrożonymi zmianami od dnia wejścia w życie ustawy o usługach płatniczych nie można w pełni zgodzić się ze zdaniem Rossa Cranstona z 1997 r., który twierdzi: „płatności i bankowość idą w parze. Nie oznacza to, że banki stanowią niepomijalny element w dokonywaniu płatności, jednak obecnie pozostałe alternatywy są niedogodne, niebezpieczne, niepraktyczne w dokonywaniu dużych transakcji handlowych”⁶.

Opracowanie to stanowi próbę charakterystyki rynku usług płatniczych, otoczenia, w którym realizowane są transakcje płatnicze i przede wszystkim odpowiedzi na pytanie o istotę usług płatniczych.

Rynek usług płatniczych

Rynek usług płatniczych jest częścią rynku usług finansowych. Wskazuje na to choćby systematyka podmiotów rynku finansowego, przyjęta w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty

³ J. Gliniecka, *Zasada przejrzystości świadczenia usług płatniczych jako warunek bezpiecznego korzystania z elektronicznych instrumentów płatniczych na tle rozwiązań prawnych dyrektywy PSD*, „Prawo Bankowe” 2008 nr 9, s. 49.

⁴ A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna, Warszawa 2008, s. 5 i nast., *Idem*, *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej* [w:] C. Kosikowski (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida 2, Białystok 2013, s. 283 i nast.,

⁵ Na temat cech rynków finansowych [w:] I. Pyka, *Rynek finansowy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010, s. 22 i nast.

⁶ R. Cranston, *Principles of Banking Law*, Oxford 1997, Oxford University Press, s. 249.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

ryнку finansowego i o Rzeczniku Finansowym⁷, czy też zakres kompetencji Komisji Nadzoru Finansowego określony w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym⁸.

W teorii finansów rynek finansowy definiowany jest jako „ogół transakcji, których przedmiotem jest przepływ i alokacja środków finansowych”⁹. Każdy rynek finansowy kieruje się własnymi zasadami przebiegu transakcji finansowych¹⁰. W ujęciu funkcjonalnym (makroekonomicznym) pojęcie rynku finansowego obejmuje wszystkie działania dotyczące obiegu pieniężnego w gospodarce, przepływu pieniądza i rozliczeń pieniężnych między podmiotami gospodarczymi, natomiast w ujęciu mikroekonomicznym rynek finansowy zwykle interpretuje się wąsko, traktując go jako element systemu finansowego obejmujący transakcje pieniądzem gotówkowym i szeroko rozumianym pieniądzem bezgotówkowym, których celem jest ochrona bądź wzrost wartości pieniądza w przyszłych okresach¹¹.

W tym kontekście można uznać, że na rynek usług płatniczych składają się¹²:

- podmioty uczestniczące w wymianie pieniężnej (płatnicy, tj. dokonujący transakcji oraz odbiorcy, tj. beneficjenci transakcji),
- podmioty wymianę tę umożliwiające (dostawcy usług płatniczych),
- instrument, za pomocą którego wymiana jest dokonywana (pieniądz gotówkowy, albo innego rodzaju konstrukcje prowadzące do zmniejszenia aktywów po stronie płatnika i przysporzenia po stronie odbiorcy),
- infrastruktura systemu, w którym wymiana ta jest dokonywana (systemy płatnicze, rozliczeniowe), w tym techniczne mechanizmy umożliwiające dokonywanie wymiany,

⁷ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. 2015 nr 1348 z późn. zm.), dalej jako: „ustawa o rozpatrywaniu reklamacji”; potwierdzenie tezy, iż rynek usług płatniczych stanowi część rynku finansowego, można znaleźć m. in. w systematyce zastosowanej w definicji podmiotu rynku finansowego z art. 2 pkt 3 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji oraz przy określeniu zakresu znaczeniowego terminu „klient podmiotu rynku finansowego” w art. 2 pkt 1 tej ustawy.

⁸ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U.2015 nr 614 z późn. zm.), dalej: „ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym”.

⁹ Tak: A.M. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 25 [za:] M. Bień, *Rynek finansowy*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Zarząd Główny – Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 1988, s. 5

¹⁰ *Rynek finansowy...* op. cit., s. 24.

¹¹ *Ibid.*, s. 9, por. J. Socha, *Rynek papierów wartościowych w Polsce*, Olympus, Warszawa 2003, s. 11.

¹² Podobnie: M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 11.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

- zespół reguł, według których działają wszystkie te ogniwa, w tym otoczenie prawne¹³.

Trudności z ustaleniem zakresu znaczeniowego definicji usług płatniczych

Ustawodawca unijny, a za nim polski, zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej usług płatniczych przez wyliczenia – pierwsze, zawierające katalog pozytywny, wskazujący te rodzaje usług, które są uznawane za usługi płatnicze oraz drugie – obejmujące katalog negatywny, opisujący usługi, które nie są uznawane za mieszczące się w ramach pojęcia usług płatniczych. Wyliczenia te nie odwołują się ani do charakteru, ani do istoty tego rodzaju usług. Definicja legalna usług płatniczych zawarta jest w art. 4 pkt 3 dyrektywy PSD. Zgodnie z tym przepisem „usługa płatnicza” to „wszelka działalność gospodarcza wymieniona w załączniku”, przy czym załącznik do dyrektywy PSD. Katalog z polskiej ustawy o usługach płatniczych zasadniczo odpowiada katalogowi zamieszczonemu w załączniku do dyrektywy PSD. Nie mogło być inaczej, choćby z tego powodu, że ustawa o usługach płatniczych implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającą dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającą dyrektywę 97/5/WE¹⁴, która jest tzw. dyrektywą wysokiej harmonizacji. Głównym jej celem było stworzenie jednolitych ram prawnych dla funkcjonowania usług płatniczych w obszarze całej Wspólnoty Europejskiej oraz całego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W konsekwencji tego przyjęto, że katalog czynności tworzących usługi płatnicze jest katalogiem zamkniętym, jednolitym na całym obszarze, w którym państwa zobowiązane są do zastosowania dyrektywy, a ewentualne odstępstwa w ramach opcji narodowych nie mogą uwzględniać uprawnień państwa do samodzielnego określenia przedmiotu „usług płatniczych”, tj. przede wszystkim,

¹³ Jak słusznie stwierdza T. Nieborak [w:] *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2008, s. 12, prawo stanowi jeden z elementów szerszego procesu regulacyjnego umożliwiającego efektywność systemu finansowego.

¹⁴ Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE (Dz. Urz. UE L 319 z 05.12.2007, s. 1 z późn. zm.), w dalszej części przywoływana jako „dyrektywa PSD” albo „PSD”.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

zgodnie z art. 86 ust. 1 PSD, państwa nie są uprawnione ani do rozszerzania ani zawężania tego katalogu¹⁵.

Zgodnie z definicją legalną z polskiej ustawy o usługach płatniczych¹⁶ pod pojęciem usług płatniczych „rozumie się działalność polegającą na:

- 1) przyjmowaniu wpłat gotówki i dokonywaniu wypłat gotówki z rachunku płatniczego oraz wszelkie działania niezbędne do prowadzenia rachunku;
- 2) wykonywaniu transakcji płatniczych, w tym transferu środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika lub u innego dostawcy:
 - a) przez wykonywanie usług polecenia zapłaty, w tym jednorazowych poleceń zapłaty,
 - b) przy użyciu karty płatniczej lub podobnego instrumentu płatniczego,
 - c) przez wykonywanie usług polecenia przelewu, w tym stałych zleceń;
- 3) wykonywaniu transakcji płatniczych wymienionych w pkt. 2, w ciężar środków pieniężnych udostępnionych użytkownikowi z tytułu kredytu, a w przypadku instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego – kredytu, o którym mowa w art. 74 ust. 3 lub art. 132j ust. 3;
- 4) wydawaniu instrumentów płatniczych;
- 5) umożliwianiu wykonania transakcji płatniczych, zainicjowanych przez akceptanta lub za jego pośrednictwem, instrumentem płatniczym płatnika, w szczególności na obsłudze autoryzacji, przesyłaniu do wydawcy karty płatniczej lub systemów płatności zleceń płatniczych płatnika lub akceptanta, mających na celu przekazanie akceptantowi należnych mu środków, z wyłączeniem czynności polegających na jej rozliczaniu i rozrachunku w ramach systemu płatności w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku (*acquiring*);
- 6) świadczeniu usługi przekazu pieniężnego;
- 7) wykonywaniu transakcji płatniczych, w przypadku których zgoda płatnika na wykonanie transakcji udzielana jest przy użyciu urządzenia telekomunikacyjnego, cyfrowego lub informatycznego, a płatność przekazywana jest dostawcy usług telekomunikacyjnych, cyfrowych lub informatycznych, działającemu jedynie jako pośrednik pomiędzy użytkownikiem zlecającym transakcję płatniczą a odbiorcą”.

Zdaniem autorki, aby odcyfrować istotę usług płatniczych, należy odwołać się do pojęcia pieniądza, jego rodzajów i sposobu wykonywania operacji z jego udziałem. Możliwe też jest opracowanie jednej definicji równoważnej, która nie zawierając wyliczenia będzie opisywała czym są usługi płatnicze.

¹⁵ Tak: M. Grabowski, *Usługi płatnicze...*, *op. cit.*, s. 76.

¹⁶ Art. 3 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych.



Płatności, zapłata i pieniądz

Przy analizie fenomenu usług płatniczych na pierwszy plan wysuwa się pieniądz. Pieniądz jest zjawiskiem ekonomicznym, społecznym, kulturowym i prawnym¹⁷. Odgrywa zasadniczą rolę w każdej gospodarce. Pozwala na szybki i bezpieczny transfer wartości, dzięki czemu warunkuje właściwe funkcjonowanie rynków dóbr i usług konsumpcyjnych i rynków finansowych.

W literaturze przedmiotu – zarówno w teorii ekonomii i finansów, jak i w literaturze prawniczej, bezspornie wyróżnia się następujące funkcje pieniądza¹⁸:

- jako powszechnego ekwiwalentu¹⁹, tj. powszechnie akceptowanego zamiennika towarów i usług,
- jako fenomenu posiadającego moc uwalniania ze zobowiązań, co oznacza, że za jego pomocą można zwolnić się z każdego zobowiązania o charakterze pieniężnym,
- jako aktywa o największej w gospodarce płynności²⁰, gdyż jego nieodzownym atrybutem jest uniwersalna moc umarzania zobowiązań.

Oznacza ona, że dzięki zapłacie pieniądzem dłużnik może spełnić każde zobowiązanie o charakterze pieniężnym względem wierzyciela, który z kolei nie może odmówić przyjęcia zapłaty w tej formie²¹. O przymocie największej w gospodarce płynności pieniądza świadczy fakt, że płynność każdego

¹⁷ G. Żmij, *Prawo waluty. Międzynarodowy obrót handlowy. Prawo cywilne. Prawo prywatne międzynarodowe. Dochodzenie roszczeń w walutach obcych*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 34.

¹⁸ T. Dybowski, A. Pyrzyńska [w:] E. Łętowska (red.), *System prawa prywatnego Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 231; C. Kosikowski, *Pieniądz* [w:] Pyziół W. (red.), *Encyklopedia prawa bankowego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 479-480.

¹⁹ A. Dmowski, D. Prokopowicz, *Rynki finansowe*, Difin, Warszawa 2010, s. 54 i nast., K. Opustil, M. Porzycki [w:] T. Włudyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 215, także M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, PWE, Warszawa 2013, s. 13.

²⁰ K. Opustil, M. Porzycki [w:] *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. nauk. T. Włudyka, M. Smaga, Lex a Wolters Kluwer business, s. 212.

²¹ Jak wskazuje M. Olechowski [w:] *Normatywne podstawy przymusowego umarzania zobowiązań pieniężnych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5, s. 67 i nast., zasada, że nie można odmówić przyjęcia zapłaty w pieniądzu, wynika ze zwyczaju, a zwyczaj ten stanowi kontynuację normy wyrażonej we wcześniej obowiązującym kodeksie zobowiązań (art. 210 k.z.): „zobowiązania pieniężne mogą być spłacone bez ograniczenia wysokości każdym rodzajem znaków pieniężnych emitowanych przez NBP”.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

innego składnika majątku mierzy się przez zdolność jego zamiany na pieniądź²². Zdolność tę mierzy się dwoma parametrami: czasem, jaki upłynie do zamiany na pieniądź oraz kosztem (stratą), jaką trzeba ponieść w związku z tą operacją. Im bardziej płynny jest składnik majątku, tym łatwiej i szybciej można go zamienić na pieniądź przy tym niższych kosztach operacyjnych²³.

- jako środek przetrzymywania majątku (aktywa finansowego) – podmioty gromadzą pieniądź, by zapewnić sobie możliwość dokonywania zakupów i spłaty zobowiązań w przyszłości. Pieniądź jest absolutnie płynnym, nieprzynoszącym dochodu składnikiem majątku finansowego (aktywem, majątkiem, instrumentem finansowym)²⁴.
- jako miernik wartości, bo za jego pomocą można wyrazić wartość rzeczy, usług, zasobów i strumieni gospodarczych.

W normatywnej konstrukcji pieniądza występują takie elementy jak: znak pieniężny, jednostka pieniężna oraz suma pieniężna²⁵.

W Polsce gotówkowy obrót pieniężny odbywa się przede wszystkim w walucie polskiej, tj. w znakach pieniężnych, których wyłącznym emitentem, na podstawie art. 227 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jest Narodowy Bank Polski (NBP)²⁶. Znaki pieniężne waluty polskiej występują w postaci banknotów i monet²⁷. Znaki pieniężne stanowią postać pieniądza uchwytą z punktu widzenia prawa zobowiązań i prawa rzeczowego, stanowią bowiem rzeczy ruchome²⁸.

Od znaku pieniężnego należy odróżnić jednostkę pieniężną – tj. określoną w sposób abstrakcyjny jednostkę wartości²⁹. W przeciwieństwie

²² A. Dmowski, D. Prokopowicz, *op. cit.*, s. 56.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Tak m. in. M. Górski, *op. cit.*, s. 14; A. Dmowski, D. Prokopowicz, *op. cit.*, s. 55.

²⁵ W. Srokosz, *Istota prawna pieniądza elektronicznego*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 12, s. 69; tak też G. Żmij, *Prawo waluty. Międzynarodowy obrót handlowy. Prawo cywilne. Prawo prywatne międzynarodowe. Dochodzenie roszczeń w walutach obcych*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 40 i nast.

²⁶ Zasada ta została powtórzona w art. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. 2013, 908 ze zm.): „NBP przysługuje wyłączne prawo emitowania znaków pieniężnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

²⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 7 z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. 2012 nr 826, z późn. zm.) stanowi, że „walutą polską są znaki pieniężne (banknoty i monety) będące w kraju prawnym środkiem płatniczym, a także wycofane z obiegu, lecz podlegające wymianie”.

²⁸ T. Dybowski, A. Pyrzyńska [w:] Łętowska E. (red.), *System prawa prywatnego Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 232 i nast.; Z. Żabiński, *Jednostka pieniężna jako przedmiot praw majątkowych*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1968, nr 1-2, s. 69 i nast.

²⁹ Z. Żabiński, *Istota prawna jednostki pieniężnej*, „Studia Cywilistyczne”, 1965, t. VI,



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

do jednostki pieniężnej suma pieniężna to wyrażona kwotowo wartość jednostek pieniężnych³⁰. Pojęciem jednostki pieniężnej polski ustawodawca posłużył się w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. z 1994 r. Nr 84, poz. 386), tworząc oparty na niej nowy polski system monetarny.

Doniosłość pojęcia jednostki pieniężnej wzrasta wraz ze wzrostem znaczenia rozliczeń innych niż gotówkowe³¹, które stanowią formę przekazywania pomiędzy uczestnikami obrotu gospodarczego środków pieniężnych w zamian za towary i usługi, są usługami o fundamentalnym znaczeniu dla gospodarki³².

Poza pieniądzem w postaci znaków pieniężnych (pieniądzem *sensu stricto*) można bowiem wyróżnić także inne instrumenty, które spełniają podobne do pieniądza gotówkowego funkcje (pieniądz *sensu largo*), ale które nie mieszczą się w kategorii prawno-rzeczowej. Wyrażone są w jednostkach pieniężnych, ale nie mają postaci monet i banknotów. Do grupy tego typu instrumentów przede wszystkim należą³³:

- pieniądz bezgotówkowy – istniejący w formie zapisu³⁴ na rachunkach płatniczych,
- pieniądz elektroniczny³⁵ – tj. „wartość pieniężną przechowywaną elektronicznie, w tym magnetycznie, wydawaną, z obowiązkiem jej wykupu, w celu dokonywania transakcji płatniczych, akceptowaną przez podmioty inne niż wyłącznie wydawca pieniądza elektronicznego”.

s. 246, *idem Jednostka...*, *op. cit.*, s. 69; *idem, Próba nowoczesnej cywilnoprawnej konstrukcji pojęcia pieniądza i zapłaty*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 8-9, s. 132 i nast.; tak też W. Srokosz, *Istota prawna pieniądza elektronicznego*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 12, s. 69.

³⁰ Suma pieniężna stanowi przedmiot świadczenia pieniężnego (art. 358¹ § 1 k.c.) [za:] T. Dybowski, A. Pyrzyńska, *op. cit.*, s. 239.

³¹ G. Żmij, *Prawo waluty...* *op. cit.*, s. 44.

³² J. Gliniecka, *Zasada przejrzystości...*, *op. cit.*, s. 47.

³³ Taką samą klasyfikację przyjęto w dyrektywie o usługach płatniczych (art. 4 pkt 15 dyrektywy), w której do kategorii „środków” włączono: „banknoty i monety, zapis księgowy i pieniądz elektroniczny”.

³⁴ Stan aktywów i pasywów wynika z dokonanych zapisów księgowych operacji powodujących zmianę stanu środków na rachunku (wpisów na rachunek bankowy). W piśmiennictwie i orzecznictwie nie ma zgody w przedmiocie znaczenia wpisu na rachunek; proponuje się następujące kwalifikacje takich działań: wpis stanowi jednostronną czynność prawną (oświadczenie woli podmiotu prowadzącego rachunek); wpis jest oświadczeniem wiedzy, wpis jest jedynie czynnością techniczną. [tak:] D. Rogoń, *Problemy związane z wpisem na rachunek bankowy*, „Prawo Bankowe” 2003 nr 4, s. 88 i literatura tam przywołana, [także:] M. Grabowski, *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz. op. cit.*, s. 33.

³⁵ Cytowana definicja jest definicją legalną, zawartą w art. 2 pkt 21 a) ustawy o usługach płatniczych. Definicja ta zastąpiła wcześniejszą definicję pieniądza elektronicznego, zgodnie



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

W ich przypadku zostaje zerwana więź między znakiem pieniężnym a jednostką pieniężną. Instrumenty te funkcjonują w postaci zapisów w księgach i na rachunkach³⁶: są jednocześnie aktywem swojego właściciela i pasywem podmiotu, który go wydał³⁷.

Pieniądz bezgotówkowy stanowi jednocześnie dług podmiotu prowadzącego rachunek posiadacza (o wypłatę kwoty odpowiadającej sumie zapisanej na rachunku lub o dokonanie rozliczeń pieniężnych do tej wartości) i wierzytelność posiadacza względem tego podmiotu (uprawniającą go do żądania zwrotu kwoty odpowiadającej sumie zapisanej na rachunku lub o dokonanie rozliczeń pieniężnych do tej wartości). Analogicznie dzieje się w odniesieniu do pieniądza elektronicznego, którego wartość zapisywana jest po stronie pasywów u emitenta i po stronie aktywów – u posiadacza. W przypadku pieniądza elektronicznego, w przeciwieństwie do pieniądza bezgotówkowego, zapisowi w księgach towarzyszy dodatkowo zapis na konkretnym nośniku informacji (np. w pamięci telefonu komórkowego, innego urządzenia przenośnego albo w programie komputerowym). Należy jednak podkreślić, że w żadnym wypadku zapisy w księgach ani zapisy na dodatkowych nośnikach informacji, nie są znakami pieniężnymi³⁸.

Jak zostało wskazane wyżej, jednym z zastosowań pieniądza jest realizowanie płatności. Zapłata z wykorzystaniem pieniądza gotówkowego, należącego do kategorii prawnorzeczowej, polega na przeniesieniu prawa własności jednostek pieniężnych z dłużnika (płatnika) na wierzyciela (odbiorcę płatności), gotówka jest przekazywana „z ręki do ręki”³⁹ i nie

z którą „pieniądz elektroniczny stanowi elektroniczny odpowiednik znaków pieniężnych, przechowywany na elektronicznych nośnikach informacji i przyjmowany jako środek płatniczy”, na tę definicję też powołuje się A. Stosio [w:], *Pieniądz elektroniczny – cywilnoprawna analiza pojęcia (cz. II)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 6, s. 17.

³⁶ M. Górski, *Rynkowy system finansowy*, Wyd. III zmienione, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 21; A. Dmowski, D. Prokopowicz, *Rynki finansowe*, Difin, [b. r. i m.], s. 56; tak też J. Górka [w:] *Efektywność systemów płatniczych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 27.

³⁷ Jak słusznie zauważa Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 163/10, OSNC-ZD 2011 z. 2, s. 48, Biul. SN 2011 nr 3, s. 13, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 1, s. 38-41, LEX Wolters Kluwer 784297; rachunek bankowy (ale to samo można odnieść także do innych rachunków płatniczych) jest narzędziem księgowym służącym do ewidencjonowania stanu środków pieniężnych oraz operacji rozliczeniowych. Charakter zapisów na rachunku jest donioślejszy niż tylko techniczne odzwierciedlenie stanu wierzytelności i zobowiązań – stanowi bowiem materialnoprawną przesłankę rozporządzenia przez posiadacza środkami zgromadzonymi na rachunku.

³⁸ M. Bączyk [w:] red. S. Włodyka, *Prawo gospodarcze i handlowe*, t. V, *Prawo umów w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2001, s. 796 i nast., nb 35.

³⁹ K. Maciejewski, *Uczestnicy obrotu bezgotówkowego na rynku polskim* [w:] red. H. Żukowska, M. Żukowski, *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, Wydaw. KUL, Lublin 2013, s. 59.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

wymaga udziału pośredników⁴⁰, natomiast rozliczenie przy pomocy instrumentów płatniczych innych niż pieniądz gotówkowy odbywa się przez obciążenie rachunku dłużnika i uznanie rachunku wierzyciela określoną sumą pieniężną⁴¹. Realizacja takiej zapłaty w zawsze odbywa się ramach systemu płatności i z reguły wymaga udziału pośredników⁴².

Pod pojęciem zapłaty należy rozumieć wykonanie świadczenia pieniężnego, to jest dokonanie takich czynności faktycznych i prawnych, które prowadzą do jego umorzenia. Zapłata (spełnienie świadczenia pieniężnego) wymaga kauzy. Podstawą takiego świadczenia jest treść zobowiązania bądź to wynikającego z zawartej uprzednio umowy, bądź z innego tytułu prywatnoprawnego albo publicznoprawnego (np. zobowiązanie podatkowe). Nie każde przeniesienie posiadania środków pieniężnych z jednego podmiotu na drugi będzie więc stanowiło „zapłatę”. Pojęciem szerszym od „zapłaty” jest pojęcie transferu środków pieniężnych. „Transfer” (łac. *transfere*) to „transakcja gospodarcza polegająca na przekazaniu rzeczy, usługi lub wartości finansowej przez jeden podmiot (...) drugiemu”. W przypadku transferu mowa jest o przeniesieniu wartości i nie jest istotna ani podstawa, ani też ekwiwalentność takiego działania względem zachowania drugiej strony.

Transfer może być realizowany zarówno w obrębie majątku jednej osoby, jak i na rzecz drugiego podmiotu (i jako taki może stanowić zapłatę). W obrocie gotówkowym transfer środków pieniężnych polegać będzie na ich relokacji (z miejsca na miejsce, bez zmiany właściciela) albo przeniesieniu posiadania (przekazanie „z rąk do rąk”) bądź to bezpośrednio do adresata, bądź za pośrednictwem podmiotu trzeciego, przy czym przepływ bezpośredni jest mało efektywny, czasochłonny i ryzykowny⁴³.

Transfer środków pieniężnych z wykorzystaniem pieniądza niegotówkowego wymaga udziału pośredników oraz istnienia systemu płatności⁴⁴,

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ G. Żmij, *op. cit.* i literatura tam przywołana.

⁴² W tym miejscu warto zasygnalizować jedynie, że nadal nie jest rozstrzygnięta kwestia kwalifikacji zapłaty pieniądzem niegotówkowym – czy zapłata pieniądzem niegotówkowym powinna być traktowana jako świadczenie pieniężne czy też nie.

⁴³ Tak: L. Oręziak, *Rynek finansowy Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 1999, s. 15.

⁴⁴ Od systemu płatności należy odróżnić system płatniczy. System płatniczy to, zgodnie z ogólnie przyjętą definicją Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), grupa instrumentów, zestaw procedur bankowych oraz systemów międzybankowego transferu funduszy, które są wykorzystane do zapewnienia obiegu pieniądza na danym obszarze geograficznym, zazwyczaj jednego kraju – za: NBP, *Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności*, Warszawa październik 2004, s. 5. Jak słusznie zauważa się w literaturze, system taki nie jest złożony z jednego uniwersalnego mechanizmu, umożliwiającego rozliczenie transakcji każdego rodzaju, w tym jednocześnie



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

w ramach którego środki pieniężne będą mogły zostać przekazane od użytkownika inicjującego płatność do odbiorcy płatności (z tym zastrzeżeniem, że może wystąpić sytuacja, w której inicjatorem i odbiorcą płatności będzie jedna osoba). Udział pośredników finansowych w obrocie środkami pieniężnymi ma gwarantować szybkość i sprawność przepływu funduszy⁴⁵. Zwiększa też bezpieczeństwo takiego transferu.

W pierwszej kolejności transfer bezgotówkowych środków pieniężnych wymaga istnienia takiej relacji pomiędzy użytkownikiem inicjującym płatność a podmiotem trzecim, na podstawie której podmiot ten będzie zobowiązany do wykonania świadczenia zgodnie z dyspozycją inicjatora⁴⁶. W drugiej kolejności instytucja finansowa wykonująca świadczenie na żądanie inicjatora musi mieć możliwość dokonania transferu środków pieniężnych do adresata. Po trzecie, odbiorca płatności musi mieć możliwość otrzymania tak przekazanej sumy; zazwyczaj korzysta on z rachunku płatniczego i pośrednictwa instytucji płatniczej.

Pieniądz niegotówkowy stanowi z jednej strony wierzytelność, zapisaną w księgach rachunkowych instytucji finansowej o dokonanie w określonym terminie i określonych okolicznościach wymiany na pieniądz gotówkowy bądź o dokonanie określonego rozliczenia – na zasadach wynikających z treści stosunku prawnego łączącego użytkownika inicjującego transakcję z instytucją finansową. Niezwykle ciekawym, choć wykraczającym poza ramy tego artykułu, jest zagadnienie ustalenia istoty transakcji transferu środków pieniężnych⁴⁷. Na potrzeby tego opracowania przyjmuje się jedynie,

wysokokwotowych i detalicznych. Składają się nań systemy płatności rozliczające określone transakcje, np. detaliczne lub dokonywane z wykorzystaniem kart płatniczych. [tak:] D. Cyman, *Elektroniczne instrumenty płatnicze na tle rozliczeń pieniężnych* [w:] *Elektroniczne instrumenty płatnicze a bezpieczeństwo uczestników rynku finansowego*, wersja elektroniczna LEX; por. także: R. Nogacki, *Europejskie wymogi względem systemów płatności*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 2, s. 7; A. Tochmański, *Miejsce obrotu bezgotówkowego...*, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁵ L. Oręziak, *Rynek...*, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁶ R.J. Mann, *Payment Systems and Other Financial Transactions. Cases, Materials, and Problems. Third Edition*, Aspen Publishers, a Wolter Kluwer business, New York 2006, s. 4.

⁴⁷ W polskiej literaturze przedmiotu prezentowane dotychczas były koncepcje przekazu, przejścia długu, przelewu wierzytelności czy zlecenia. Zob. szerzej: J. Pisuliński, *Przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych przez banki*, „Prawo Bankowe” 1995, nr 3, s. 65; P. Pelc, W. Pelc, *Karty płatnicze kwestie dyskusyjne*, „Głosa” 1997 nr 1; W. Pelc, *Zapłata kartą płatniczą. Część I*, „Palestra” 1994, nr 11; W. Pelc, *Zapłata kartą płatniczą. Część II*, „Palestra” 1994, nr 12; W. Pelc, *Zapłata kartą płatniczą. Część III*, „Palestra” 1995, nr 1/2; J. Pisuliński, *Cywilnoprawna problematyka kart kredytowych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1996, z. 2; J. Pisuliński, *Wpływ wadliwości stosunku waluty na rozliczenia między wystawcą a posiadaczem karty płatniczej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 10; A. Sadowska, *Charakter prawny zapłaty kartą płatniczą*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 7, s. 2; T. Czech, *Zarzuty przy zapłacie kartą płatniczą*, „Przegląd Prawa Handlowego”



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

że transakcja ta polega na transferze „zapisów” na rachunkach od instytucji, z którą użytkownik inicjujący płatność jest związany do instytucji, z którą związany jest odbiorca płatności.

W najprostszym modelu transakcja realizowana jest przy udziale wyłącznie trzech podmiotów: użytkownika inicjującego transakcję, odbiorcy – użytkownika będącego adresatem płatności oraz instytucji finansowej, w której obaj pozostali uczestnicy transakcji posiadają rachunki płatnicze. Zwykle jednak odbiorca i adresat posiadają rachunki płatnicze w innych instytucjach, a te – w podmiocie organizującym rozrachunki między nimi.

System płatności

Mimo że termin „system” jest jednym z najczęściej stosowanych pojęć we współczesnej nauce, to istnieją zasadnicze różnice w jego rozumieniu. Najczęściej przyjmuje się, że „system” to pewien wyraźnie określony, wewnętrznie uporządkowany i spójny układ elementów oraz powiązań między tymi elementami⁴⁸. Z kolei System płatności to złożony układ, w którym uczestniczą różne elementy, takie jak waluta, i w który są zaangażowane różne instytucje⁴⁹. Jest to system transferu środków pieniężnych oparty na formalnych i znormalizowanych regułach i wspólnych zasadach dotyczących przetwarzania, rozliczeń lub rozrachunku transakcji płatniczych⁵⁰.

W polskim prawie znajdują się dwie różne definicje legalne systemu płatności⁵¹ – w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami⁵² i w ustawie o usługach płatniczych.

2003, nr 7; D. Frąckowiak, *Przekaz jako model zapłaty kartą płatniczą*, „Rejent” 1998, nr 4; D. Frąckowiak, *Przelew przy zapłacie kartą płatniczą*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1999, nr 1; D. Frąckowiak, *Uwagi o zapłacie kartą płatniczą i przejęciu długu*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 12.

⁴⁸ Tak: O. Lange, *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, PWN, Warszawa 1962 s. 12; S. Młynarski, *Elementy teorii systemów i cybernetyki*, PWN, Warszawa 1974; [za:] A. Matysek-Jędrzych, *System finansowy – definicja i funkcje*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 10, s. 41.

⁴⁹ [za:] B. Geva, *Bank Collections and Payment Transactions. Comparative Study of Legal Aspects*, Oxford University Press, New York, 2001, s. 6.

⁵⁰ M. Grabowski, *Ustawa o usługach płatniczych*, *op. cit.*, s. 1150.

⁵¹ Jak słusznie wskazuje A. Tochmański, dychotomia wynika z implementacji do polskiego porządku prawnego dwóch różnych dyrektyw Unii Europejskiej – por. A. Tochmański, *Miejsce...*, *op. cit.*, s. 16.

⁵² Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (t.j. Dz. U. 2013 nr 246 z późn. zm.).



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 27 ustawy o usługach płatniczych, „system płatności to system transferu środków pieniężnych oparty na formalnych i znormalizowanych regułach oraz wspólnych zasadach dotyczących przetwarzania, rozliczeń lub rozrachunku transakcji płatniczych”, w szczególności system płatności w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (Dz. U. z 2013 r. poz. 246 i 1036), zwanej dalej „ustawą o ostateczności rozrachunku”. Ten drugi akt prawny kładzie szczególny nacisk na powiązania prawne między podmiotami (aspekt normatywny) oraz aspekt osobowy (konieczność uczestnictwa w takim systemie co najmniej 3 podmiotów), natomiast ustawa o usługach płatniczych koncentruje się na funkcji systemu płatności – jako platformy, w ramach której realizuje się transakcję płatniczą. W zakresie definicji z ustawy o usługach płatniczych mieści się zakres pierwszej – jednym z systemów płatności w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych jest system płatności w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku.

W ramach systemu płatności można wyróżnić następujących uczestników⁵³:

- 1) uczestników pierwszego poziomu – użytkowników⁵⁴ – tj. stron płatności:
 - płatnika, zwanego również dłużnikiem lub nadawcą płatności, czyli stronę płatności, która dokonuje zapłaty określonej sumy pieniężnej na rzecz drugiej strony płatności z jakiegokolwiek tytułu czy to w celu wykonania zobowiązania o charakterze prywatnoprawnym (np. zapłaty ceny zakupu albo wynagrodzenia za wykonanie usługi) albo publicznoprawnym (np. zapłata podatku albo wniesienie jakiejś opłaty);
 - beneficjenta, zwanego również wierzycielem lub odbiorcą płatności, czyli stronę płatności, która jest wierzycielem płatnika i na rzecz której mają być przekazane środki pieniężne od płatnika;
- 2) uczestników drugiego poziomu – podmioty zaangażowane w bezpośrednia(obsługę(płatności pomiędzy uczestnikami pierwszego poziomu, tj. dostawcę usług płatniczych płatnika i dostawcę usług płatniczych odbiorcy, o ile realizacja płatności wymaga takiego pośrednictwa;
- 3) uczestników trzeciego poziomu – podmioty pośredniczące w rozliczeniu płatności pomiędzy uczestnikami drugiego poziomu lub ich dostawcami

⁵³ A. Tochmański, *Miejsce...*, *op. cit.*, s. 18 i nast.

⁵⁴ Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 pkt 34 ustawy o usługach płatniczych za użytkownika uważa się „osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, korzystającą z usług płatniczych w charakterze płatnika lub odbiorcy”.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

usług płatniczych, jeżeli korzystają z ich usług, zwane niekiedy pośrednikami rozliczeniowymi, np. izby rozliczeniowe, lub inne podmioty prowadzące systemy płatności z funkcją rozliczeń (zwani również operatorami systemów płatności);

- 4) uczestników czwartego poziomu – podmioty przechowujące środki pieniężne dostawców usług płatniczych oraz przeprowadzające finalny rozrachunek między nimi w sposób bezpośredni (na podstawie zleceń dostawców usług płatniczych) lub pośredni (na podstawie zleceń uczestników trzeciego poziomu, tj. w wyniku rozrachunku dla prowadzonego przez nich systemu rozliczeń), a więc podmioty prowadzące systemy płatności z funkcją rozrachunku, np. banki centralne przeprowadzające rozrachunek międzybankowy.

Architektura systemu płatności wpisuje się w kształt piramidy. U jej podstaw są użytkownicy pierwszego poziomu, których jest najwięcej. Na szczycie znajduje się uczestnik czwartego poziomu – który dokonuje rozrachunków między uczestnikami trzeciego poziomu.

Model realizacji transakcji płatniczej z wykorzystaniem pieniądza niegotówkowego

Model procesu realizacji transferu środków pieniężnych z wykorzystaniem pieniądza niegotówkowego (tj. proces realizacji transakcji płatniczej⁵⁵) obejmuje poniżej opisane etapy⁵⁶:

- 1) zainicjowanie transakcji przez użytkownika, przy czym stroną inicjującą transakcję płatniczą może być zarówno płatnik jak i odbiorca;
- 2) zaksięgowanie płatności przez dostawcę usług płatniczych płatnika na rachunku płatniczym⁵⁷ płatnika i wprowadzenia zlecenia płatniczego do systemu płatności;
- 3) rozliczenie, tj. określenie wzajemnych zobowiązań i należności pomiędzy uczestnikami systemu rozliczeń, niekiedy z wykorzystaniem ich

⁵⁵ Transakcją płatniczą, wg definicji z art. 2 pkt 29 ustawy o usługach płatniczych jest „zainicjowana przez płatnika lub odbiorcę wpłata, transfer lub wypłata środków pieniężnych”.

⁵⁶ A. Tochmański, *Miejsce...*, *op. cit.*, s. 19.

⁵⁷ Zgodnie z definicją legalną z art. 2 pkt 25 ustawy o usługach płatniczych rachunek płatniczy to rachunek prowadzony dla jednego lub większej liczby użytkowników służący do wykonywania transakcji płatniczych, przy czym przez rachunek płatniczy rozumie się także rachunek bankowy oraz rachunek członka spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, jeżeli rachunki te służą do wykonywania transakcji płatniczych.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

- dwustronnego lub wielostronnego nettowania, a następnie przygotowania zleceń z wynikami rozliczeń do rozrachunku międzybankowego w banku centralnym;
- 4) rozrachunek, tj. finalny transfer środków pieniężnych pomiędzy rachunkiem należącym do dostawcy usług płatniczych płatnika a rachunkiem należącym do dostawcy usług płatniczych odbiorcy;
 - 5) zaksięgowanie na rachunku odbiorcy środków pieniężnych otrzymanych przez odbiorcę.

Warto zauważyć, że w wielu przypadkach realizacja transferu środków pieniężnych od płatnika do finalnego odbiorcy może wiązać się z koniecznością przeprowadzenia cyklu rozliczeniowego kilkukrotnie albo też skorzystania przez uczestnika drugiego, trzeciego lub czwartego poziomu z usług innego dostawcy (pośrednika). W rzeczywistych układach nie każdy uczestnik drugiego poziomu (dostawca usług płatniczych dla płatnika lub odbiorcy) ma bezpośrednią relację z uczestnikiem trzeciego i czwartego poziomu. Dzieje się tak w przypadkach mniejszych banków, instytucji płatniczych, biur płatniczych, albo w relacjach transgranicznych, w których obok uczestników bezpośrednich występują także dodatkowi uczestnicy pośredni. Pełnią oni funkcję dostawców usług płatniczych dla uczestników drugiego poziomu, prowadzą dla nich rachunki i wykonują na ich zlecenie rozliczenie i rozrachunek w systemie płatności.

Ze względu na charakter transakcji płatniczej można wyróżnić następujące modele płatności⁵⁸:

- transakcja w pełni gotówkowa (przekazanie gotówki „z rąk do rąk”), charakteryzuje brak udziału pośredników,
- transakcja w pełni gotówkowa z udziałem pośrednika (np. przekaz – polegający na fizycznym przekazaniu przez płatnika gotówki pośrednikowi który następnie przekaże tę gotówkę beneficjentowi);
- transakcja gotówkowo-bezgotówkowa (np. przekaz pieniężny⁵⁹ albo wpłata gotówki przez płatnika na rachunek płatniczy odbiorcy, po której następuje bezgotówkowe rozliczenie i zaksięgowanie otrzymanych środków na rachunku odbiorcy);
- transakcja bezgotówkowo-gotówkowa (np. wypłata przez instytucję zajmującą się wypłatami świadczeń z ubezpieczeń społecznych do ręki

⁵⁸ A. Tochmański, *Miejsce...*, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁹ Jak stanowi art. 3 ust. 3 ustawy o usługach płatniczych „usługa przekazu pieniężnego oznacza usługę płatniczą świadczoną bez pośrednictwa rachunku płatniczego prowadzonego dla płatnika, polegającą na transferze do odbiorcy lub do innego dostawcy przyjmującego środki pieniężne dla odbiorcy środków pieniężnych otrzymanych od płatnika lub polegającą na przyjęciu środków pieniężnych dla odbiorcy i ich udostępnieniu odbiorcy”.



odbiorcy za pośrednictwem poczty, której środki na wypłatę przekazano najpierw w formie bezgotówkowej);

- transakcja w pełni niegotówkowa (płatność najczęściej przeprowadzana za pośrednictwem banków, w której na każdym etapie cyklu rozliczeniowego jest wykorzystywana nie gotówka, ale pieniądź bezgotówkowy, tj. środki pieniężne ewidencjonowane na rachunku bankowym, koncie własnym banku lub rachunku płatniczym prowadzonym przez innego dostawcę usług płatniczych bądź – w przypadku dokonywania płatności instrumentem pieniądza elektronicznego – środki pieniężne zaewidencjonowane na tym instrumencie (pieniądz elektroniczny) lub – w przypadku płatności dokonywanej w niektórych sieciach komputerowych – pieniądź wirtualny).

Jednym z centralnych pojęć ustawy o usługach płatniczych jest „transakcja płatnicza”. Występuje ono w opisie usług będących „usługami płatniczymi”. Dodatkowo jest też używane do zdefiniowania instrumentu płatniczego i rachunku płatniczego, przez co ma istotne znaczenie dla ustalenia treści (w tym zakresu) usług płatniczych⁶⁰. „Transakcją płatniczą” – zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 2 pkt 29 ustawy o usługach płatniczych, jest „zainicjowana przez płatnika lub odbiorcę wpłata, transfer lub wypłata środków pieniężnych”. Z treści definicji tej wynikają następujące wnioski:

- 1) transakcja płatnicza wymaga współdziałania dostawcy usług płatniczych – profesjonalnego pośrednika;
- 2) transakcja płatnicza wymaga dyspozycji płatnika lub odbiorcy – realizowana jest na podstawie oświadczenia woli użytkownika, zamanifestowanego konkretnemu dostawcy usług płatniczych w uzgodnionej uprzednio formie wynikającej z treści zawartych umów i reguł systemu płatności, w ramach którego się odbywa;
- 3) transakcja płatnicza polega na realizacji jednej z następujących kategorii operacji:
 - zasileniu rachunku płatniczego – co może nastąpić przez „zamianę” pieniądza gotówkowego na bezgotówkowy, albo przez transfer środków pieniężnych na rachunek płatniczy,
 - realizacji transferu środków pieniężnych,
 - wypłacie środków z rachunku płatniczego – co zasadniczo może nastąpić przez „zamianę” pieniądza niegotówkowego na gotówkowy (wypłata gotówki);

⁶⁰ Tak: W. Srokosz, *Instytucje parabankowe w Polsce*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 168.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

- 4) transakcja płatnicza skutkuje dokonaniem odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych dostawcy usług płatniczych na rachunkach płatniczych użytkowników, uczestniczących w danej operacji. Zapisów tych dokonują dostawcy usług płatniczych na rachunkach płatniczych użytkowników.

Ustawa o usługach płatniczych reguluje dokonywanie transakcji płatniczych bezgotówkowo-gotówkowych i w pełni niegotówkowych. Jak zostało określone w art. 6 pkt. 1-4 ustawy o usługach płatniczych, poza zakresem jej regulacji pozostają operacje wyłącznie gotówkowe (bez względu na to, czy są realizowane z udziałem pośrednika czy też nie).

Zakres wyłączeń zastosowania ustawy jest w istocie szerszy. Poza wskazanymi powyżej transakcjami gotówkowymi spoza zakresu regulacji ustawy wyłączone zostały:

- transakcje typu „*cash-back*” (pkt 5),
- transakcje wypłaty gotówki przy użyciu bankomatów świadczone przez dostawców działających na rzecz co najmniej jednego wydawcy instrumentów płatniczych i niebędących stroną umowy ramowej z osobą wypłacającą gotówkę, o ile dostawcy ci nie świadczą innych usług płatniczych (pkt 15),
- transakcje wymiany walutowej gotówki na gotówkę (pkt 6),
- transakcje oparte na dokumentach w postaci papierowej, min. transakcje, których podstawą wydanie czeku, weksła, znaku legitymacyjnego, w tym vouchera, czeku podróznego lub przekazu pocztowego (pkt 7),
- transakcje wykonywane w ramach systemu płatności lub w ramach systemu rozrachunku papierów wartościowych w rozumieniu ustawy o ostateczności rozrachunku (pkt 8),
- transakcje płatnicze dokonywane w związku z obsługą instrumentów finansowych i wynikających z nich praw (pkt 9),
- usługi pomocnicze do usług płatniczych, w tym w szczególności usługi techniczne (pkt 10),
- usługi oparte na niektórych instrumentach o ograniczonym zasięgu zastosowania (pkt 11),
- niektóre transakcje przeprowadzane przy użyciu urządzeń telekomunikacyjnych, cyfrowych lub informatycznych (pkt 12),
- transakcji przeprowadzane między dostawcami, ich agentami lub oddziałami na ich własny rachunek (pkt 13),
- transakcje przeprowadzane między jednostką dominującą a jednostką zależną lub między jednostkami zależnymi należącymi do tej samej grupy z udziałem dostawcy należącego do tej samej grupy (pkt 14),



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

- usługi wykonywane wyłącznie z wykorzystaniem papierowych książeczek oszczędnościowych w przypadku, gdy wszelkie transakcje są rejestrowane wyłącznie w tych książeczkach (pkt 16).

Warunkiem zainicjowania transakcji płatniczej jest uprzednie zawarcie przez użytkownika z dostawcą usług płatniczych umowy (umowy o usługi płatnicze)⁶¹ oraz dostęp do odpowiedniej ilości środków pieniężnych w dyspozycji płatnika. Środki te mogą:

- 1) pochodzić z wpłaty gotówki u dostawcy usług płatniczych⁶²,
- 2) być zdeponowane na rachunku płatniczym (zasilone przez płatnika albo wskutek wcześniejszych transakcji przysparzających),
- 3) być udostępnione w ramach kredytu⁶³.

Zainicjowanie transakcji następuje na podstawie zlecenia (oświadczenia woli) płatnika albo odbiorcy, ale wymaga autoryzacji płatnika⁶⁴. Zgodnie z definicją legalną z ustawy o usługach płatniczych⁶⁵ „zlecenie płatnicze” to „oświadczenie płatnika lub odbiorcy skierowane do jego dostawcy zawierające polecenie wykonania transakcji płatniczej”.

Termin ten należy rozumieć w następujący sposób⁶⁶:

- 1) polecenie wykonania transakcji płatniczej wydaje płatnik albo odbiorca płatności z wykorzystaniem określonego urządzenia lub zbioru procedur, uzgodnionych między użytkownikiem a dostawcą usług płatniczych (instrumentu płatniczego)⁶⁷; zlecenie wydawane przez odbiorcę może nastąpić na podstawie wcześniejszego umocowania udzielonego przez płatnika (np. polecenie zapłaty);

⁶¹ Umowa może mieć charakter jednorazowy na potrzeby realizacji jednej transakcji (umowa jednorazowa) albo charakter ramowy (gdy w oparciu o nią dostawca będzie realizowana większa ilość transakcji).

⁶² Co samo w sobie także klasyfikowane jest jako „transakcja płatnicza” w rozumieniu ustawy o usługach płatniczych.

⁶³ Zależnie od podmiotu udzielającego i treści i formy umowy kredyt taki może mieć formę 1) kredytu w rozumieniu art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2015, nr 128), 2) kredytu płatniczego w rozumieniu art. 74 ust. 3 i art. 132j ust. 3 ustawy o usługach płatniczych, 3) pożyczki w rozumieniu art. 720 § 1 k.c. Rozważania o formie i treści umowy stanowiącej podstawę udostępnienia środków płatnikowi wykraczają poza ramy tego artykułu.

⁶⁴ Podstawowymi rodzajami transakcji płatniczych są: polecenie przelewu, polecenie zapłaty, transakcja z wykorzystaniem karty płatniczej, transakcja z wykorzystaniem innego instrumentu płatniczego podobnego do karty płatniczej, transakcja pieniądzem elektronicznym.

⁶⁵ Art. 2 pkt 36 ustawy o usługach płatniczych.

⁶⁶ W. Srokosz, *Instytucje parabankowe...*, op. cit., s. 169

⁶⁷ Art. 2 pkt 10 ustawy o usługach płatniczych.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

- 2) polecenie inicjowane przez płatnika może być skierowane do jego dostawcy bezpośrednio lub za pośrednictwem odbiorcy; polecenie inicjowane przez odbiorcę kierowane jest do dostawcy usług płatniczych płatnika za pośrednictwem dostawcy usług płatniczych odbiorcy⁶⁸;
- 3) treść zlecenia płatniczego określa wszystkie elementy istotne przy realizacji transakcji płatniczej. W oparciu o zaakceptowaną przez odbiorcę treść zlecenia płatniczego oceniać się będzie wykonanie transakcji płatniczej przez dostawcę usług płatniczych.

W przypadku, gdy płatnik i odbiorca korzystają z usług płatniczych różnych dostawców, rola dostawcy usług płatniczych płatnika przy realizacji transakcji płatniczej polega na przyjęciu zlecenia płatniczego, przyjęciu i weryfikacji poprawności akceptacji realizacji takiego zlecenia, dokonanej przez płatnika, zaksięgowaniu płatności i wprowadzeniu jej do systemu płatności w celu rozliczenia i rozrachunku z dostawcą usług płatniczych odbiorcy. Rola dostawcy usług płatniczych odbiorcy w takim układzie sprowadza się do dokonania rozliczenia i rozrachunku z dostawcą usług płatniczych dostawcy i zaksięgowaniu kwoty transakcji na rachunku płatniczym odbiorcy.

Inne elementy charakterystyczne usług płatniczych

Należy zauważyć że przy świadczeniu zdecydowanej większości usług traktowanych jako usługi płatnicze wykorzystuje się rachunek płatniczy. Rachunek płatniczy może być wykorzystywany przez obu użytkowników, wyłącznie przez odbiorcę albo wyłącznie przez płatnika.

Samo wykonywanie czynności związanych z prowadzeniem rachunku płatniczego (otwieraniem rachunku bankowego, zawieraniem umów o rachunek płatniczy) wchodzi w zakres „usług płatniczych”, tak samo jak czynności związane z przyjmowaniem wpłat gotówki na rachunek płatniczy i dokonywaniem zapisu (księgowaniem) kwot środków pieniężnych zgromadzonych na tym rachunku i odpowiednio dokonywaniem wypłat gotówki z rachunku płatniczego oraz dokonywaniem zapisu (księgowaniem) kwot środków pieniężnych wypłaconych z tego rachunku.

Generalnie ustawa o usługach płatniczych przewiduje trzy rodzaje usług płatniczych wykorzystujących instrument płatniczy: wydawanie instrumen-

⁶⁸ W art. 49 ust. 1 ustawy o usługach płatniczych wymienione zostały formy dostarczenia zlecenia płatniczego do dostawcy usług płatniczych.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

tów płatniczych, wykonywanie transakcji przy użyciu instrumentu płatniczego (wykonywaniu transakcji płatniczych w tym transferu środków pieniężnych na rachunek płatniczy u dostawcy użytkownika lub u innego dostawcy przy użyciu karty płatniczej lub podobnego instrumentu płatniczego) oraz tzw. *acquiring* (zawieranie umów z przedsiębiorcami o przyjmowanie zapłaty przy użyciu instrumentów płatniczych)⁶⁹.

Instrumenty płatnicze, zwane niekiedy również „formami rozliczeń”, stanowią jeden z elementów systemu płatniczego. W literaturze ekonomicznej jako instrument płatniczy traktuje się:

- 1) sam pieniądź, tak jest w przypadku znaków pieniężnych, które same w sobie stanowią pieniądź gotówkowy,
- 2) urządzenia – rzeczy, np. wystandaryzowane karty plastikowe służące jako karty płatnicze,
- 3) wystandaryzowane procedury umożliwiające dostęp do środków pieniężnych i ich transfer, np. polecenie przelewu lub polecenie zapłaty, które same w sobie nie stanowią pieniądza, ale stanowią narzędzie (klucz) dostępu do środków pieniężnych, albo
- 4) wystandaryzowane procedury stanowiące narzędzie wprost zawierające pieniądź (instrumenty pieniądza elektronicznego)⁷⁰.

Zgodnie z definicją legalną z ustawy o usługach płatniczych instrument płatniczy to „zindywidualizowane urządzenie lub uzgodniony przez użytkownika i dostawcę zbiór procedur, wykorzystywane przez użytkownika do złożenia zlecenia płatniczego”.

Niewątpliwie instrumentem płatniczym w rozumieniu definicji legalnej są przedmioty materialne lub zbiory procedur, które muszą być uzgodnione pomiędzy dostawcą usług płatniczych i użytkownikiem, jak również zindywidualizowane, czyli przypisane do konkretnego użytkownika⁷¹. Instrumenty płatnicze są wydawane na podstawie umowy i służą zainicjowaniu transakcji płatniczej, jak również uwierzytelnieniu (czyli sprawdzeniu poprawności zabezpieczeń użytego instrumentu płatniczego)⁷².

Regulacja instrumentów płatniczych wywołuje wątpliwości interpretacyjne⁷³. Posługując się literalną wykładnią przepisów, w każdej usłudze płatniczej można doszukać się wykorzystania zbiorów procedur, których

⁶⁹ M. Grabowski, *Ustawa o usługach płatniczych*, *op. cit.*, s. 1150.

⁷⁰ [za:] A. Tochmański, *Miejsce obrotu bezgotówkowego w systemie płatniczym* [w:] H. Żukowska, M. Żukowski (red.), *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, Wydaw. KUL, Lublin 2013, s. 28.

⁷¹ M. Grabowski, *Ustawa o usługach płatniczych*, MoP 21/2011, s. 1149.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

wykonanie służy przeprowadzeniu transakcji płatniczej⁷⁴. Należy jednak przyjąć, odmiennie niż to czynią ekonomiści, że same procedury związane z realizacją transakcji płatniczej w formie polecenia zapłaty, polecenia przelewu czy karty płatniczej nie stanowią instrumentu płatniczego.

Z rozważań dotyczących istoty i funkcji pieniądza niegotówkowego oraz z opisu cyklu rozliczeniowego wynika, że realizacja transakcji płatniczej pieniądzem niegotówkowym wymaga ze swej istoty uczestnictwa co najmniej jednego podmiotu pośredniczącego. Podstawową rolą dostawcy usług płatniczych jest profesjonalne pośredniczenie w realizacji transferu środków pieniężnych od płatnika do odbiorcy, tj. wykonywanie czynności faktycznych lub prawnych polegających na przyjmowaniu wpłaty środków pieniężnych, ich transferze lub wypłacie lub dokonywanie czynności ściśle z tym transferem związanych. Realizowana jest w ramach uzgodnionych procedur, standardów technicznych i reguł operacyjnych. Dodatkowo wiąże się z koniecznością wymiany, na którymkolwiek etapie, pieniądza gotówkowego na pieniądz niegotówkowy i może wiązać się z wymianą pieniądza niegotówkowego na gotówkowy.

Tego rodzaju czynności, związane z profesjonalnym pośrednictwem w realizacji transakcji płatniczej, można określić terminem usług płatniczych⁷⁵. Istota tego rodzaju usług polega na profesjonalnym pośredniczeniu przez kwalifikowany podmiot w realizacji transakcji innych niż wyłącznie gotówkowe – na każdym etapie procesu jej wykonania.

Definicja opisowa usług płatniczych

Zdaniem autorki możliwe jest zbudowanie definicji opisowej „usług płatniczych” z uwzględnieniem ich istoty, a nie przez odwołanie do enumeratywnego wyliczenia katalogu konkretnych czynności, tak jak to czyni ustawodawca. Taka definicja opisowa wyglądałaby następująco:

Usługami płatniczymi są czynności na rzecz dostawcy lub odbiorcy, na podstawie zawartej z nim umowy, wykonywane w ramach

⁷⁴ M. Grabowski, *Ustawa o usługach płatniczych*, MoP 21/2011, s. 1150, K. Korus, *Pojęcie usługi płatniczej...*, *op. cit.*, s. 37 i n.

⁷⁵ Usługi stanowią jedną z form wykonywania działalności gospodarczej: art. 2 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz. U. 2013 nr 672 ze zm.) definiuje działalność gospodarczą w następujący sposób: „działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. [podobnie:] M. Grabowski [w:] *Usługi płatnicze w ramach...*, *op. cit.*, s. 76.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

prowadzonej działalności gospodarczej, polegające na profesjonalnym pośredniczeniu w dokonaniu transakcji płatniczej innej niż wyłącznie gotówkowa, tj. polegające na przyjmowaniu wpłat na rachunek płatniczy, realizacji niegotówkowego transferu środków pieniężnych i wypłacie pieniądza gotówkowego z rachunku płatniczego.

Zakończenie

Zdaniem autorki możliwe jest zbudowanie definicji opisowej usług płatniczych, jednakże taka definicja nie jest wystarczająco precyzyjna, by jednoznacznie wymienić wszystkie usługi uznawane na gruncie ustawy za usługi płatnicze. Wydaje się, że wolą ustawodawcy jest bowiem reglamentowanie działalności dotyczącej wyłącznie enumeratywnie wskazanych rodzajów działalności przy jednoczesnym pozostawieniu swobody świadczenia usług wykraczających poza taką listę. Autorka, mimo że rozumie pozostawione polskiemu ustawodawcy ramy swobody regulacji w tym obszarze, z przyjętym podejściem się nie zgadza. Oznacza ono bowiem różnice w sposobie zapewnienia bezpieczeństwa niektórym użytkownikom usług, które – mimo że istotą odpowiadają usługom regulowanym – nie zostały jeszcze uregulowane.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Bień W., *Rynek finansowy*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Zarząd Główny – Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 1988.
2. Cranston R., *Principles of Banking Law*, Oxford University Press, Oxford 1997.
3. Czech T., *Zarzuty przy zapłacie kartą płatniczą*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2003, nr 7.
4. Cyman D., *Elektroniczne instrumenty płatnicze a bezpieczeństwo uczestników rynku finansowego*, wersja elektroniczna LEX.
5. Dmowski A., Prokopowicz D., *Rynki finansowe*, Difin, Warszawa 2010.
6. Frąckowiak D., *Przekaz jako model zapłaty kartą płatniczą*, „Rejent” 1998, nr 4.
7. Frąckowiak D., *Przelew przy zapłacie kartą płatniczą*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1999, nr 1.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

8. Frąckowiak D., *Uwagi o zapłacie kartą płatniczą i przejęciu długu*, „Przeгляд Prawa Handlowego” 2002, nr 12.
9. Geva B., *Bank Collections and Payment Transactions. Comparative Study of Legal Aspects*, Oxford University Press, New York, 2001.
10. Gliniecka J., *Zasada przejrzystości świadczenia usług płatniczych jako warunek bezpiecznego korzystania z elektronicznych instrumentów płatniczych na tle rozwiązań prawnych dyrektywy PSD*, „Prawo Bankowe” 2008, nr 9.
11. Górka J., *Efektywność systemów płatniczych w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
12. Górski M., *Rynkowy system finansowy*, PWE, Warszawa 2013.
13. Grabowski M., *Usługi płatnicze w ramach rynku wewnętrznego*, „Prawo Europejskie w praktyce” 2011, nr 9.
14. Grabowski M., *Ustawa o usługach płatniczych*, „Monitor Prawniczy” 21/2011.
15. Grabowski M., *Ustawa o usługach płatniczych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
16. Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
17. *Jednolity Obszar Płatności w Euro. Zintegrowany Rynek Płatności Detalicznych, broszura informacyjna*, Europejski Bank Centralny 2006.
18. Jurkowska-Zeidler A., *Nowe organy i instytucje bezpieczeństwa rynku finansowego Unii Europejskiej*, [w:] Kosikowski C. (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Temida 2, Białystok 2013.
19. Jurkowska-Zeidler, A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Oficyna, Warszawa 2008.
20. Korus, K. *Pojęcie usługi płatniczej w ustawie o usługach płatniczych*, „Monitor Prawa Bankowego” 2012, nr 7-8.
21. Kosikowski C., *Pieniądz* [w:] Pyziół W. (red.), *Encyklopedia prawa bankowego*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001
22. Lange O., *Całość i rozwój w świetle cybernetyki*, PWN, Warszawa 1962.
23. Łętowska E. (red.), *System prawa prywatnego Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
24. Maliszewska-Nienartowicz J., *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, TNOiK, Toruń 2004.
25. Maciejewski K., *Uczestnicy obrotu bezgotówkowego na rynku polskim* [w:] Żukowska H., Żukowski M. (red.), *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

26. Mann R.J., *Payment Systems and Other Financial Transactions. Cases, Materials, and Problems. Third Edition*, Aspen Publishers, a Wolter Kluwer business, New York 2006.
27. Młynarski S., *Elementy teorii systemów i cybernetyki*, PWN, Warszawa 1974.
28. NBP, Rola Narodowego Banku Polskiego w zakresie nadzoru nad systemami płatności, Warszawa, październik 2004
29. Nieborak T., *Aspekty prawne funkcjonowania rynku finansowego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2008.
30. Nogacki R., *Europejskie wymogi względem systemów płatności*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 2.
31. Olechowski M., *Normatywne podstawy przymusowego umarzania zobowiązań pieniężnych*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 5.
32. Pelc P., Pelc W., *Karty płatnicze kwestie dyskusyjne*, „Głosa” 1997, nr 1.
33. Pelc W., *Zapłata kartą płatniczą. Część I*, „Palestra” 1994, nr 11.
34. Pelc W., *Zapłata kartą płatniczą. Część II*, „Palestra” 1994, nr 12.
35. Pelc W., *Zapłata kartą płatniczą. Część III*, „Palestra” 1995, nr 1/2.
36. Piechocki M., *Bezpośrednia horyzontalna i incydentalnie horyzontalna skuteczność dyrektyw w krajowym porządku prawnym* [w:] Kornobis-Romanowska D. (red.), *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
37. Pisuliński J., *Cywilnoprawna problematyka kart kredytowych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1996, z. 2.
38. Pisuliński J., *Przeprowadzanie rozliczeń pieniężnych przez banki*, „Prawo Bankowe” 1995, nr 3.
39. Pisuliński J., *Wpływ wadliwości stosunku waluty na rozliczenia między wystawcą a posiadaczem karty płatniczej*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 10.
40. Pyka I. (red.), *Rynek finansowy*, Wydaw. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2010.
41. Rogoń D., *Problemy związane z wpisem na rachunek bankowy*, „Prawo Bankowe” 2003, nr 4.
42. Sadowska A., *Charakter prawny zapłaty kartą płatniczą*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 7.
43. Socha J., *Rynek papierów wartościowych w Polsce*, Olympos, Warszawa 2003.
44. Srokosz W., *Instytucje parabankowe w Polsce*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
45. Srokosz W., *Istota prawna pieniądza elektronicznego*, „Prawo Bankowe” 2002, nr 12.
46. Stosio A., *Pieniądz elektroniczny – cywilnoprawna analiza pojęcia (cz. II)*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 6.



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

47. Strzelbicka A., *Zasada pełnej harmonizacji prawa we wniosku Komisji Wspólnot Europejskich dotyczącym nowej dyrektywy o kredycie konsumenckim*, „Prawo Bankowe” 2007, nr 9.
48. Włodyka S. (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe, t. V, Prawo umów w obrocie gospodarczym*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
49. Włodyka T., Smaga M. (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
50. Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Zakamycze, Kraków 2005.
51. Zenc R., *Prowspółnotowa wykładnia polskiego prawa administracyjnego* [w:] Mik C. (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2008.
52. Żabiński Z., *Istota prawna jednostki pieniężnej*, „Studia Cywilistyczne”, 1965, t. VI.
53. Żabiński Z., *Jednostka pieniężna jako przedmiot praw majątkowych*, „Kra-kowskie Studia Prawnicze” 1968, nr 1-2.
54. Żabiński Z., *Próba nowoczesnej cywilnoprawnej konstrukcji pojęcia pi-eniądza i zapłaty*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 8-9.
55. Żmij G., *Prawo waluty. Międzynarodowy obrót handlowy. Prawo cywilne. Prawo prywatne międzynarodowe. Dochodzenie roszczeń w walutach obcych*, Zakamycze, Kraków 2003.

Akty prawne:

1. Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listo-pada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającą dyrektywę 97/5/WE (Dz. Urz. UE L 319 z 05.12.2007, s. 1 z późn. zm.).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. 2013, 908 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz. U. 2012 nr 826 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. 2015 nr 614 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz. U. z 2014 nr 873 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. 2015 nr 1348 z późn. zm.).



Maria Irena Ossowska: Istota usług płatniczych w świetle polskiego prawa

Wykaz orzecznictwa:

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2010 r., V CSK 163/10, OSNC-ZD 2011/2/48, Biul.SN 2011/3/13, „Monitor Prawniczy” 2012, nr 1, ss. 38-41, LEX Wolters Kluwer 784297.

THE ESSENCE OF PAYMENT SERVICES IN THE LIGHT OF THE POLISH LAW

Keywords: *payment services, act on payment services, directive PSD, payment services directive, classification of payment services, payment system, payment transaction, money, cash types of money, cashless money, electronic money, payment services definition, payment account, transfer of money, payment instrument.*

Summary

The author describes a payment services market, an environment, in which payment transactions are executed, and tries to answer to the question on the essence of payment services, suspecting it should be determined in an act as a professional intermediary in the execution of the payment transaction. Furthermore, she notes the term of payment services may be defined as activities for the benefit of the provider or the recipient, performed in the course of business, consisting of professional agency in making a payment transaction other than purely by cash.

mgr Maria Irena Ossowska – słuchaczka seminarium doktorskiego w Wyższej Szkole Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni; przygotowuje rozprawę doktorską na temat instytucji płatniczej w prawie polskim, magister prawa, w 2004 r.; ukończyła Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego i Kurs Prawa Niemieckiego i Europejskiego „Szkola prawa Niemieckiego w Gdańsku” organizowany przez Wydział Nauk Prawnych Uniwersytetu w Kolonii oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; w 2001 r. zwyciężyła ogólnopolski konkurs dla studentów prawa na esej prawniczy w języku angielskim *Verba Legis – „Rules of corporate governance under Polish company law in the light of recent corporate battles. Problems and solutions with a comparative look at the position in other countries”*.



Joanna RADZISZEWSKA

PROBLEMATYKA REKLAMY APTEK I ICH DZIAŁALNOŚCI

Słowa kluczowe: *reklama apteki i jej działalności, zakaz reklamy, reklama radiowa i telewizyjna, blok reklamowy, oznaczenie treści programowej.*

STRESZCZENIE

Reklama aptek i ich działalności to zagadnienie, które w polskim prawie doczekało się niezwykle rygorystycznej regulacji. W dniu 1 stycznia 2012 r. nowelizacja ustawy Prawo farmaceutyczne nadała nowe brzmienie art. 94a, *de facto* wprowadzając niemal całkowity zakaz reklamy aptek i ich działalności. W przedmiotowej ustawie pozostawiono jeden wyjątek od tej zasady, który stanowi, iż nie uważa się za reklamę apteki i jej działalności informacji o lokalizacji i godzinach pracy takiej placówki. Tymczasem przepisy ustawy o radiofonii i telewizji oraz aktów wykonawczych do niej wydanych, nawet taką informację klasyfikować będą jako reklamę. Obowiązujące przepisy nie pozostawiają nadawcy radiowemu i telewizyjnemu możliwości wyemitowania przedmiotowej informacji poza blokiem obejmującym treści reklamowe bądź ogłoszenia płatne. Ustawodawca, wprowadzając art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne w obecnym brzmieniu, nie skonfrontował go z regulacjami ustawy o radiofonii i telewizji. Spowodowało to, iż przepisy tych dwóch ustaw są niespójne, co tworzy trudności w ich stosowaniu, a także może narażać właściciela apteki na sankcje ze strony inspektora farmaceutycznego. Art. 94a ust.1 zd.2 ustawy Prawo farmaceutyczne nie pozwala na zgodną z polskim prawem emisję telewizyjną bądź radiową samej tylko informacji o lokalizacji i godzinach pracy apteki. W związku z tą niekonsekwencją pojawiającą się w przepisach, niezbędne jest zasygnalizowanie problemu oraz wskazanie konieczności wprowadzenia przez ustawodawcę zmian w obowiązujących aktach prawnych, które usuną tę rozbieżność.



Wprowadzenie

Apteka to, zgodnie z definicją tego słowa zawartą w *Nowym słowniku języka polskiego PWN* pod redakcją Elżbiety Sobol¹, sklep, w którym sprzedaje się leki, środki opatrunkowe, artykuły sanitarne. Jednakże po skonfrontowaniu tej definicji z definicją legalną „apteki”, umieszczoną przez ustawodawcę w art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne², określenie „sklep” nie będzie wydawać się określeniem adekwatnym. Zgodnie z treścią wymienionego wyżej przepisu apteka jest placówką ochrony zdrowia publicznego, w której osoby uprawnione świadczą w szczególności usługi farmaceutyczne, o których mowa w ustawie. Nazwa „apteka” zastrzeżona jest wyłącznie dla placówki, świadczącej usługi farmaceutyczne, wymienione w ustawie (art. 86 ust. 2). Apteki zatem, ze względu na charakter swojej działalności, a przede wszystkim na specyficzny charakter niektórych towarów, którymi handlują, zajmują wyjątkowe miejsce w obrocie gospodarczym. Prawdopodobnie dlatego w przepisach obecnie obowiązującej ustawy Prawo farmaceutyczne, w sposób szczególny uregulowana została możliwość reklamy takich placówek i ich działalności. Jedyne wyjątkiem od tego zakazu został wpisany w art. 94a ust.1 zd. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne, który stanowi, że nie uważa się za reklamę apteki i jej działalności informacji o lokalizacji i godzinach pracy takiej placówki.

Analiza zmian, jakich ustawodawca na przestrzeni ostatnich piętnastu lat dokonał w przedmiocie regulacji zagadnienia reklamy aptek i ich działalności, ma kluczowe znaczenie dla przedstawienia i omówienia problemów z nimi związanych w kontekście przepisów ustawy z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji³. Chodzi o rozstrzygnięcie problemu, czy możliwe jest zlecenie przez aptekę, w zgodzie z obowiązującym prawem, nadawcy radiowemu lub telewizyjnemu emisji informacji, wskazanej w art. 94a ust. 1 zd. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne. Oprócz analizy przepisów odnoszących się do tej materii, w wyjaśnieniu tej kwestii pomocne będzie także orzecznictwo, w szczególności wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz poglądy wypracowane przez doktrynę i praktykę prawniczą. Zestawienie tych materiałów pozwoli na pełne zrozumienie poruszanego problemu oraz na wypunktowanie niekonsekwencji ustawodawcy w regulowaniu tego samego zagadnienia w różnych gałęziach prawa i zasygnalizowanie potrzeby uzupełnień, a także zmian legislacyjnych w tym zakresie.

¹ E. Sobol (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2002, s. 20.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn. zm.).



Regulacje prawne w zakresie reklamy aptek w latach 2001-2011

Na wstępie warto zaznaczyć, że treść przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne, normujących omawianą tu kwestię zmieniała się na przestrzeni ostatnich piętnastu lat, aż osiągnęła obecny kształt – praktycznie zakazujący reklamy aptek i ich działalności. W początkowym okresie swojego obowiązywania ustawa Prawo farmaceutyczne w ogóle nie zawierała przepisów normujących możliwość reklamowania aptek i punktów aptecznych. W związku z brakiem regulacji szczególnej w tym zakresie, stosowano przepisy ogólne, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴, jak również ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵. Panowała więc w tym zakresie duża swoboda, pozwalająca na promowanie aptek i ich działalności, a także sprzedawanych przez nie towarów, w szerokim zakresie⁶.

Ograniczenia ustawodawca wprowadził dopiero z dniem 1 maja 2007 r. Na mocy art. 1 pkt 79 ustawy z dnia 30 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁷, wszedł wówczas w życie art. 94a, który w swoim ust. 1 wprowadził pierwsze ograniczenia w zakresie reklamy działalności aptek i punktów aptecznych. Stanowił, że zabroniona jest reklama działalności aptek lub punktów aptecznych skierowana do publicznej wiadomości, która w sposób bezpośredni odnosi się do produktów leczniczych lub wyrobów medycznych umieszczonych na wykazach leków refundowanych, lub produktów leczniczych lub wyrobów medycznych o nazwie identycznej z nazwą produktów leczniczych lub wyrobów medycznych, umieszczonych na tych wykazach. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, zawartym w druku sejmowym nr 1152⁸, wskazano, że mają zostać wprowadzone zmiany w obrębie

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) – obowiązywała do dnia 21.04.2007 r., następnie w jej miejsce uchwalono ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), obowiązującą od dnia 21.04.2007 r.

⁶ M. Koremba, *Komentarz do art. 94a ustawy – Prawo farmaceutyczne* [w]: *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, M. Kondrat (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, komentarz dostępny w programie LEX.

⁷ Ustawa z dnia z dnia 30 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 75, poz. 492).

⁸ Druk sejmowy nr 1152, zawierający uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie



Joanna Radziszewska: Problematyka reklamy aptek i ich działalności

przepisów o reklamie produktów leczniczych. Miały one być odzwierciedleniem zmian zawartych w art. 1 pkt 61-70 Dyrektywy 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi⁹, dotyczących reklamy przypominającej, wręczania przedmiotów o nikomej wartości związanych z praktyką medyczną bądź farmaceutyczną i wielkości próbek produktów leczniczych przekazywanych w ramach reklamy. Ponadto, jak wynika ze wskazanego powyżej uzasadnienia, ustawa z dnia 30 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wprowadziła w art. 94a kilka zmian mających na celu rozwiązanie wątpliwości interpretacyjnych związanych z dotychczas istniejącą regulacją prawną z zakresu reklamy produktów leczniczych oraz kwestii dopuszczalności prowadzenia działań promocyjnych przez apteki ogólnodostępne lub punkty apteczne. Konsekwencją wprowadzenia art. 94a było przyjęcie zmian w art. 129b ustawy Prawo farmaceutyczne, które miały ograniczyć nadmierne wydatki na leki refundowane. Miały też wprowadzić sankcję (grzywnę) dla zachowań polegających w szczególności na reklamie działalności aptek lub punktów aptecznych skierowanej do publicznej wiadomości, która w sposób bezpośredni odnosi się do produktów leczniczych lub wyrobów medycznych objętych refundacją. Przedmiotowe zmiany umożliwiły harmonizację norm prawa wspólnotowego i prawa polskiego obowiązujących w szczególności w zakresie reklamy produktów leczniczych z rozwiązaniami wytyczonymi w Dyrektywie 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi¹⁰.

Reklama aptek po 01.01.2012 r. w świetle nowelizacji Prawa farmaceutycznego z dnia 12 maja 2011 r.

Po nowelizacji z 2007 r. brzmienie przepisu art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne zostało zmienione dopiero z dniem 1 stycznia 2012 r. Weszła wówczas w życie ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków

ustawy Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1152>, [dostęp 16.11.2015].

⁹ Dyrektywa 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. Urz.UE. L Nr 136, s. 34).

¹⁰ Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. U. L 311 z 28.11.2001 r., s. 67).



spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych¹¹, która mocą art. 60 pkt 7 wprowadziła nowe, niezwykle restrykcyjne brzmienie art. 94a ust.1 ustawy Prawo farmaceutyczne, praktycznie zakazując reklamowania aptek i ich działalności. Tak więc od chwili wejścia w życie znowelizowanego art. 94a zabroniona jest reklama aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności. Ustawodawca pozostawił jeden wyjątek od tej zasady, wpisując w treść art. 94a ust.1 postanowienie, iż nie stanowi reklamy informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego. Trudno jednak zrozumieć intencję, jaka wynikała z wprowadzenia takiego rozwiązania, zwłaszcza, że w uzasadnieniu do projektu ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych¹² kwestii planowanego wprowadzenia niemalże zupełnego zakazu reklamy aptek i ich działalności nie poświęcono ani słowa.

W celu pełniejszego zrozumienia intencji ustawodawcy, jaka kryła się za wprowadzeniem art. 94a w obecnie obowiązującym kształcie, należy w tym miejscu przypomnieć, że regulację o identycznym brzmieniu próbowano wprowadzić już na mocy projektu nowelizacji ustawy Prawo farmaceutyczne z dnia 3 listopada 2008 r.¹³ Jednakże projekt ten został wycofany z Programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na styczeń 2009-czerwiec 2009¹⁴, z uwagi na dużą ilość krytycznych uwag w trakcie uzgodnień zewnętrznych¹⁵. W związku z tym konieczne okazało się przygotowanie nowego projektu ustawy. Ustawodawca uzasadniał zgłoszony wówczas projekt nowelizacji: „(...) koniecznością zwiększenia ochrony pacjentów oraz finansów publicznych przed negatywnymi skutkami reklamy aptek”, wskazując, że „(...) cele przedsiębiorców prowadzących apteki, w tym dążenie

¹¹ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 122, poz. 696 z późn. zm.)

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych – druk sejmowy nr 3491, Sejm VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3491> [dostęp: 16.11.2015].

¹³ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 listopada 2008 r., http://www.nia.org.pl/dat/magazyn/Prop_ustawy_03112008.pdf, [dostęp: 16.11.2015].

¹⁴ Wykaz projektów wycofanych z Programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na styczeń 2009 – czerwiec 2009, <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjABahUKEwjNn9ff2pLJAhUDvHIKHQwgAnU&url=http%3A%2F%2Fbip.kprm.gov.pl%2Fdownload.php%3Fs%3D75%26id%3D41&usg=AFQjCNH0YtOW4z-oBxh7d5XxwuSmdYvPwg>, [dostęp: 16.11.2015].

¹⁵ Takie uwagi zgłosił m.in. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem DPR-0799-2(14)/08/EU z dnia 3 grudnia 2008 r., http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/3502_1_5012009.pdf, [dostęp: 16.11.2015].



do maksymalizacji zysku, muszą być podporządkowane wymogom wynikającym z konieczności ochrony zdrowia pacjentów”¹⁶. Dodatkowo jako argument uzasadniający wprowadzenie zakazu reklamy aptek i ich działalności wskazywano, że zakaz taki dotyczy także wszystkich innych osób wykonujących wolne zawody, w tym adwokatów, radców prawnych, lekarzy. Farmaceuci prowadzący apteki, jako osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, powinni zatem być objęci tą samą zasadą.

Pojęcie „reklamy aptek i ich działalności” w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa

W oparciu o przytoczoną powyżej, obecnie obowiązującą treść art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne, a także o przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, warto rozważyć i spróbować znaleźć odpowiedź na pytanie, czy możliwe będzie wyemitowanie przez nadawcę radiowego lub telewizyjnego informacji o lokalizacji i godzinach pracy apteki bądź punktu aptecznego. Czy rzeczywiście skonfrontowanie brzmienia i wykładni przepisów powołanych wyżej dwóch ustaw pozwoli na ich jednoczesne zastosowanie. Czy regulacje wprowadzone przez ustawodawcę pozwalają na znalezienie rozwiązania tego zagadnienia, umożliwiającego ominięcie niepotrzebnego ryzyka zastosowania sankcji przez inspektora farmaceutycznego.

Na wstępie niniejszego tekstu przytoczona została definicja słowa „apтека”, zarówno ta zamieszczona w słowniku języka polskiego, jak i definicja legalna, wynikająca z art. 86 ustawy Prawo farmaceutyczne. Jednakże przedmiotowy akt prawny nie precyzuje, jak należy rozumieć pojęcie „reklama aptek i ich działalności”¹⁷. Przy wyjaśnianiu rozumienia tego pojęcia nie będzie pomocne posłużenie się art. 52 ustawy Prawo farmaceutyczne i umieszczoną tam definicją legalną „reklamy produktu leczniczego”. Regulacja ta odnosi się bowiem do zupełnie innego zagadnienia. W celu przybliżenia rozumienia zwrotu „reklama apteki” konieczne jest ponowne odwołanie się do słownika języka polskiego, aby na potrzeby przedmiotowych rozważań zaczerpnąć definicję „reklamy”, w znaczeniu obowiązującym w języku codziennym. „Reklama”, według *Uniwersalnego*

¹⁶ Uzasadnienie do Projektu z dnia 3 listopada 2008 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, s. 48.

¹⁷ Tak również w *Opinii prawnej Biura Prawnego Naczelnej Izby Aptekarskiej na temat zakazu reklamy aptek* z dnia 28.04.2012 r., „Aptekarz Polski” kwiecień 2012, nr 68/46 online, www.aptekarzpolski.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1171&Itemid=91, [dostęp: 16.11.2015].



*słownika języka polskiego*¹⁸ pod red. Stanisława Dubisza, oznacza działanie polegające na zachęcaniu potencjalnych klientów do zakupu określonych towarów lub usług. Zasadne będzie również, w celu zrekonstruowania rozumienia pojęcia „reklama apteki i jej działalności”, odwołanie się do orzeczeń sądów administracyjnych, w szczególności tych zapadłych po 1 stycznia 2012 r., odzwierciedlających obecny stan prawny. Przytoczyć tu należy w szczególności wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., sygn. II GSK 746/14¹⁹, który wyjaśnia i precyzuje, iż: „reklamą apteki jest każdego rodzaju informacja, której celem jest zachęta do nabycia oferowanych przez aptekę towarów i która w taki sposób jest odbierana przez klientów. Szeroki sposób rozumienia reklamy działalności aptek uzasadnia fakt, że art. 94a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.), poza stwierdzeniem, że nie stanowi reklamy informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego, nie zawiera katalogu działań, które byłyby *ex lege* wyłączone z zakresu tego pojęcia, jak ma to miejsce w przypadku reklamy produktu leczniczego”. Podobne rozumienie tego pojęcia przewija się również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 753/14²⁰, czy też w wyroku tegoż Sądu z dnia 5 marca 2015 r., sygn. II GSK 54/14²¹. Orzeczenia te wskazują, iż przy interpretacji przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne, pojęcie „reklamy” ma być rozumiane szeroko. Ich tezy określają „reklamę” jako działalność sprzedawcy, polegającą na informowaniu lub zachęcaniu do określonego zachowania się nabywcy, mającą na celu zwiększenie jego obrotów. W przypadku reklamy produktu leczniczego tym „określonym zachowaniem”, będzie zachęcanie do stosowania danego produktu, natomiast w przypadku reklamy apteki lub jej działalności, będzie to zachęcanie do korzystania z jej usług. „Zwiększeniem obrotów” sprzedającego będzie w przypadku reklamy produktu leczniczego zwiększenie liczby przepisywanych recept, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji produktów leczniczych, zaś w przypadku reklamy apteki lub jej działalności będzie to zwiększenie liczby przeprowadzanych przez nią transakcji lub ich wartości.

Z kolei próbując zrozumieć, w jaki sposób pojęcie „reklamy” przedstawione zostało w przepisach ustawy o radiofonii i telewizji, należy odwołać

¹⁸ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik język polskiego*, tom 3 P-Ś, str. 916, PWN, Warszawa 2003.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., sygn. II GSK 746/14, Legalis nr 1311714

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. II GSK 753/14, Legalis nr 1248591.

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2015 r., sygn. II GSK 54/14, Legalis nr 1217703.



się do definicji legalnych, umieszczonych w jej art. 4. Kluczowe dla rozważań, zawartych w niniejszym tekście, będą definicje „przekazu handlowego” i „reklamy”, z punktów odpowiednio 16 i 17. Powołując się zatem na brzmienie art. 4 pkt 16 ustawy o radiofonii i telewizji za „przekaz handlowy” należy uważać każdy przekaz, w tym obraz z dźwiękiem lub bez dźwięku albo tylko dźwięki, mający służyć bezpośrednio lub pośrednio promocji towarów, usług lub renomy podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową, towarzyszący audycji lub włączony do niej, w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, albo w celach autopromocji. Przekazem handlowym jest w szczególności reklama, sponsorowanie, telesprzedaż i lokowanie produktu. Natomiast „reklamą”, w świetle regulacji wskazanej powyżej ustawy jest przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów lub usług. Do reklamy zalicza się także autopromocję.

Kontynuując analizę rozumienia pojęcia „reklamy” w świetle przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, nie sposób pominąć regulacji, normujących sposób odróżnienia treści reklamowych (przekazów niepochodzących od nadawcy) od pozostałej treści programowej, to jest przekazów pochodzących od nadawcy²². Art. 14 ust. 2 przedmiotowej ustawy stanowi, że audycje i przekazy niepochodzące od nadawcy powinny być wyraźnie wyodrębnione w programie i oznaczone w sposób niebudzący wątpliwości, że nie pochodzą od nadawcy. Z kolei art. 16 ust. 1 wskazuje, że przekazy handlowe powinny być łatwo rozpoznawalne, a jego ust. 2 mówi o tym, że reklamy i telesprzedaż powinny być łatwo odróżnialne od materiału redakcyjnego oraz że odróżnia się je w programie za pomocą środków wizualnych, dźwiękowych lub przestrzennych. Przepisy te wprowadzają więc do polskiego porządku prawnego, na poziomie ustawowym, zasadę łatwej rozpoznawalności przekazów handlowych w programach radiowych i telewizyjnych, implementowaną z art. 9 ust. 1 pkt a) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)²³. Dodatkowo ustawodawca,

²² Terminologia za ustawą z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji oraz za: S. Piątek, *Komentarz do art. 16 ustawy o radiofonii i telewizji* [w]: S. Piątek, W. Dziomdziora, K. Wojciechowski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014, komentarz dostępny w programie Legalis.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) Dz. Urz. UE L 95/1.



chcąc doprecyzować kwestię oznaczania pasm reklamowych, uznał za konieczne wydanie aktu wykonawczego, szczegółowo normującego sposób prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży, w tym warunki nadawania, wyodrębniania, oznaczania i umieszczania, reklam i telesprzedaży w programach. Na tej podstawie wydane zostało Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży²⁴. Do interesującej nas kwestii, to jest wyodrębnienia i odróżnienia reklamy od treści programowej pochodzącej od nadawcy, przedmiotowe rozporządzenie odnosi się w §3 i §4. Pierwsza ze wskazanych regulacji stanowi, że reklama i telesprzedaż powinny być wyodrębnione od innych części programu i oznaczone w sposób wizualny, dźwiękowy lub przestrzenny na początku i na końcu bloku. Dodatkowo wskazano, że oznaczenie reklamy, z wyłączeniem autopromocji, powinno zawierać słowo „reklama” lub „ogłoszenie płatne”. Natomiast, zgodnie § 4 ust. 1 rozporządzenia, reklama lub telesprzedaż na podzielonym ekranie powinny być w wyraźny sposób wyodrębnione od reszty programu za pomocą środków wizualnych, a oznaczenie części ekranu zajmowanej przez reklamę lub telesprzedaż powinno zawierać słowo „reklama”, „autopromocja” lub „telesprzedaż” umieszczone przez cały czas jej trwania. Dodatkowo w ust. 3 doprecyzowano, iż podczas emisji przekazu, o którym mowa w ust. 1, część ekranu zajmowana przez reklamę lub telesprzedaż nie może zajmować więcej niż 25% powierzchni ekranu.

W ustawie o radiofonii i telewizji brak jednak regulacji, odpowiadających w swej treści art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne, zakazujących nadawcy radiowemu lub telewizyjnemu reklamowania aptek, bądź ich działalności. Po przeanalizowaniu przepisów tej ustawy, jako zbliżony zakresem do omawianego zagadnienia, można wskazać art. 16b ust. 1 pkt 4, statuujący zakaz reklamy produktów leczniczych. Otóż przepis ten stanowi, że zakazane jest nadawanie przekazu handlowego produktów leczniczych, w zakresie regulowanym przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Przy zakreślaniu zakresu przedmiotowego zakazu pomocne będą definicje legalne „produktu leczniczego” z art. 2 pkt 32 i „reklamy produktu leczniczego” z art. 52 ust. 1 ustawy Prawo farmaceutyczne. Należy też nadmienić, że art. 52 ust. 2 ustawy prawo farmaceutyczne wymienia szereg działań, które są uważane reklamę produktów leczniczych. Będzie to w szczególności reklama produktu leczniczego kierowana do pu-

²⁴ Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży (t.j. – Dz. U. z 2014 r. poz. 204).



blicznej wiadomości, do której zgodnie z poglądem panującym w doktrynie²⁵ zalicza się reklamę radiową i telewizyjną. Jest to jednakże regulacja wprowadzająca zakaz reklamy, odnoszący się do zupełnie innego, niż omawiane tu zagadnienie. Art. 16b ust. 1 pkt 4 wprowadza bowiem zakaz reklamy produktów leczniczych, a nie zakaz reklamy aptek i ich działalności.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że każdy przekaz emitowany przez nadawcę radiowego lub telewizyjnego musi, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zostać odpowiednio przyporządkowany do treści programowych pochodzących od redakcji, bądź – od niej nie pochodzących. Opierając się zatem na tym, należy wysnuć wniosek, iż nie jest możliwe wyemitowanie w radio bądź telewizji przekazu (np. w formie planszy bądź sygnału dźwiękowego) zawierającego informacje wyszczególnione w art. 94a ust. 1 zd. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne, bez przyporządkowania go do którejś z kategorii treści programowych wymienianych przez ustawę o radiofonii i telewizji oraz aktów wykonawczych do niej wydanych, a więc jako treści pochodzących od nadawcy, reklamy, autopromocji, ogłoszenia płatnego, lub telesprzedaży. W sytuacji, gdyby nastąpiła emisja takiej informacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami powinna ona zostać zakwalifikowana jako reklama, czego konsekwencją będzie obowiązek wyemitowania jej w paśmie reklamowym. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe wprowadzenie na antenę przekazu, będącego osobną, nie opisaną w obowiązujących przepisach, kategorią. Działaniem wbrew przepisom będzie również umieszczenie na antenie przekazu, który nie został wyraźnie oznaczony, od kogo pochodzi. Przekaz pochodzący od podmiotu zewnętrznego w stosunku do nadawcy, wyemitowany odpłatnie, nawet jeżeli będzie zawierał jedynie informację o lokalizacji i godzinach pracy apteki, zawsze będzie w świetle ustawy o radiofonii i telewizji oraz wydanych do niej aktów wykonawczych reklamą i tak też będzie musiał zostać oznaczony.

Zakończenie

Po analizie i skonfrontowaniu brzmienia przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, dotyczącym reklamy aptek i ich działalności, należy wskazać, że przekaz nie pochodzący od nadawcy, wyemitowany odpłatnie na zlecenie podmiotu zewnętrznego,

²⁵ Pogląd z referatu W. Wiśniewskiej wygłoszonego na Ogólnopolskiej Konferencji *Quo vadis iusticia*, która odbyła się w dniach 11-12.12.2008 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi oraz M. Ożóg [w:] E. Traple (red.), *Prawo reklamy i promocji*, rozdział VIII, podrozdział 4.6 „Granice swobody kształtowania treści reklamy i telesprzedaży”, „Lexis Nexis”, Warszawa 2007, s. 348.



zawsze będzie musiał zostać umieszczony w bloku reklamowym i odpowiednio do tego oznaczony. W każdym przypadku będzie on więc „reklamą” w rozumieniu przepisów ustawy o radiofonii i telewizji, nawet w sytuacji, gdy będzie zawierał wyłącznie elementy, opisane w art. 94a ust. 1 zd. 2 ustawy Prawo farmaceutyczne. Zostanie on sklasyfikowany jako reklama także wówczas, gdy zostanie wyemitowany w formie planszy informacyjnej bądź informacji odczytanej przez lektora na antenie, bez żadnych dodatkowych elementów. W takim przypadku nie jest bowiem możliwe obejście przepisów prawa radiofonii i telewizji oraz wydanych do tej ustawy aktów wykonawczych, w zakresie oznaczania treści programowych nie pochodzących od nadawcy. W świetle zaś obowiązujących przepisów ustawy Prawo farmaceutyczne, emisja na antenie radiowej bądź telewizyjnej wspomnianych powyżej treści pochodzących od podmiotu prowadzącego aptekę, z pewnością zostałaby uznana, przez właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, za jej reklamę. Stwierdzenie takiego naruszenia przepisów, pociągnie za sobą wszelkie konsekwencje, przewidziane dla naruszenia art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne w stosunku do kierownika i właściciela apteki. Należy podkreślić, że negatywne konsekwencje naruszenia zakazu z art. 94a nie będą rozkładać się równomiernie pomiędzy aptekę i nadawcę. Nadawca radiowy lub telewizyjny może na swojej antenie wyemitować taką informację, gdyż to nie on ponosić będzie ryzyko z tego tytułu. Wszelkie ryzyko związane z naruszeniem art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne oraz przewidziane w nim sankcje (grzywna, upomnienie, nagana), ponosić będzie reklamodawca – w tym konkretnym przypadku podmiot prowadzący aptekę. Jeżeli zaś chodzi o nadawcę, to przepisy ustawy o radiofonii i telewizji nie przewidują dla niego sankcji za emisję reklamy apteki bądź jej działalności.

Te, niezwykle daleko idące, konsekwencje dla apteki są wynikiem niespójności regulacji dotyczących tego samego zagadnienia, choć umieszczonych w różnych ustawach. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, iż regulacje polskiego prawa w zakresie reklamy aptek i ich działalności są nadmiernie restrykcyjne. Ich wadą jest także niespójność, co prowadzi do wykluczenia ich jednoczesnego zastosowania. Dlatego też, dostrzegając wagę tego problemu, jak również opierając się na powyższych rozważaniach, za celowe należałoby uznać skierowanie do ustawodawcy postulatu zmiany przepisów dotyczących zagadnienia reklamy aptek i ich działalności. Pierwszym krokiem dla uporządkowania stanu prawnego mogłoby się stać podjęcie przez ustawodawcę działań mających na celu złagodzenie zakazu z art. 94a ustawy Prawo farmaceutyczne. Początkiem tego procesu byłoby wyraźne wypunktowanie w przepisie większej liczby sytuacji, które nie będą, w świetle obowiązujących regulacji, kwalifikowane jako reklama



apteki bądź jej działalności. Natomiast kolejnym etapem działań mających na celu zlikwidowanie poważnych i brzemiennej w skutkach wątpliwości towarzyszących tej kwestii, byłoby ujednoczenie regulacji umieszczonych w aktach prawnych różnej rangi z rozmaitych gałęzi prawa, normujących ten sam problem. W chwili obecnej podjęcie takich kroków pozostaje jedynie w sferze postulatów.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik język polskiego*, tom 3 P-Ś, PWN, Warszawa 2003.
2. Koremba M., *Komentarz do art. 94a ustawy – Prawo farmaceutyczne* [w]: Mariusz Kondrat (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, komentarz dostępny w programie LEX.
3. Piątek S., Dziomdziora W., Wojciechowski K., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
4. Sobol E. (red.), *Nowy słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2002.
5. Traple E. (red.), *Prawo reklamy i promocji*, „Lexis Nexis”, Warszawa 2007.

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. – Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 z późn.zm.).
3. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. – Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. – Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 z późn.zm.).
5. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia z dnia 30 marca 2007 r. o zmienia ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 75, poz. 492).
7. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 122, poz. 696 z późn. zm.).



Joanna Radziszewska: Problematyka reklamy aptek i ich działalności

8. Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. U. L 311 z 28.11.2001 r., s. 67).
9. Dyrektywa 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz. Urz. UE. L Nr 136, str.34).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) Dz. Urz. UE L 95/1.
11. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie sposobu prowadzenia w programach radiowych i telewizyjnych działalności reklamowej i telesprzedaży (t.j. – Dz. U. z 2014 r. poz. 204).

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2015 r., sygn. II GSK 746/14, Legalis nr 1311714.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. II GSK 753/14, Legalis nr 1248591.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2015 r., sygn. II GSK 54/14, Legalis nr 1217703.

Źródła internetowe:

1. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 1152, Sejm V kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/1152>, [dostęp: 16.11.2015].
2. Uzasadnienie do projektu ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych – druk sejmowy nr 3491, Sejm VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3491>, [dostęp: 16.11.2015].
3. Wykaz projektów wycofanych z Programu prac legislacyjnych Rady Ministrów na styczeń 2009 – czerwiec 2009, <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjABahUKEWjNn9ff2pLJAhUDvHIKHQwgAnU&url=http%3A%2F%2Fbip.kprm.gov.pl%2Fdownload.php%3Fs%3D75%26id%3D41&usg=AFQjCNH0YtOW4z-oBxh7d5XxwuSmdYvPwg>, [dostęp:16.11.2015].



Joanna Radziszewska: Problematyka reklamy aptek i ich działalności

4. Pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów DPR-0799-2(14)/08/EU z dnia 3 grudnia 2008 r., dostępne pod adresem http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/3502_1_5012009.pdf, [dostęp: 16.11.2015].
5. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 listopada 2008 r., http://www.nia.org.pl/dat/magazyn/Prop_ustawy_03112008.pdf, [dostęp: 16.11.2015].
6. *Opinia prawna Biura Prawnego Naczelnej Izby Aptekarskiej na temat zakazu reklamy aptek* z dnia 28.04.2012 r., „Aptekarz Polski” kwiecień 2012, nr 68/46, [dostęp: 16.11.2015].

Inne materiały:

1. Referat Weroniki Wiśniewskiej wygłoszony na Ogólnopolskiej Konferencji *Quo vadis iusticia*, która odbyła się w dniach 11-12.12.2008 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego w Łodzi.
2. Uzasadnienie do Projektu z dnia 3 listopada 2008 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw, s. 48.

THE ISSUE OF ADVERTISEMENT OF THE PHARMACIES AND THEIR ACTIVITIES IN REGULATIONS OF PHARMACEUTICAL ACT AND BROADCASTING ACT

Keywords: *advertisement of the pharmacy and its activity, prohibition of advertisement, TV and radio commercial, designation of program content.*

Summary

Advertisement of the pharmacies and their activities that's the issue which in Polish law has very strict regulation. On the 1st of January 2012 amendment of Pharmaceutical act has given new shape for article 94a, actually introducing almost complete prohibition for the advertisement of the pharmacies and their activities. Only one exception from this rule was left in the Pharmaceutical act, establishing that the information about location and opening hours of pharmacy, is not an advertisement in the meaning of the article 94a. In fact under the regulations of the Broadcasting act and executive regulation for this act even such an information will be classified as an advertisement.

It means that analyzed regulations don't leave for radio and television broadcasters any possibilities to transmit such an information outside of the time when programme is coming from a source other than the broadcaster. Legisla-



Joanna Radziszewska: Problematyka reklamy aptek i ich działalności

tor, introducing new shape of the article 94a of Pharmaceutical act, has forgotten to compare and confront it to the regulation of Broadcasting act. It causes that the regulations of these two acts, mentioned below, are incoherent and will create difficulties in their employment, and expose owner of the pharmacy on sanctions from pharmaceutical inspector. The article 94a section 1 sentence 2nd of Pharmaceutical act doesn't allow for television or radio emission of the information about localisation and working hours of the pharmacy, in conformity with Polish law. In addition to this inconsistency, appearing in various acts, it is necessary to signal that problem and pointed out the legislator the necessity for changes in these regulations, which will remove that divergence.

Joanna Radziszewska – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji na Uniwersytecie Gdańskim. W kwietniu 2001 r. obroniła pracę magisterską z zakresu pracowniczej partycypacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Od 2005 r. wykonuje zawód radcy prawnego. Bardzo aktywna zawodowo – była pełnomocnikiem w wielu prestiżowych procesach pracowniczych, a także prowadziła szkolenia z zakresu prawa pracy dla pracowników spółek Skarbu Państwa. Specjalizuje się w prawie mediów, prawie reklamy, a także prawie autorskim i prawie pracy. Obecne zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach z pogranicza prawa mediów i prawa reklamy.



Magdalena ADAMOWICZ

MORZE MOŻLIWOŚCI – KILKA UWAG O ZINTEGROWANEJ POLITYCE MORSKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Słowa kluczowe: *zintegrowana polityka morska, niebieskie wzrost, gospodarka morska.*

STRESZCZENIE

W artykule przybliżono problematykę zintegrowanej polityki morskiej w Unii Europejskiej. Instrumentami jej realizacji są stanowione przez właściwe instytucje wspólnotowe odpowiednie akty prawne i dokumenty. Oczywiście trudno w tak krótkim artykule omówić szczegółowo je wszystkie, dlatego też autorka skupiła się na jej zdaniem najistotniejszych. W tekście omówiono m. in. *Zintegrowaną politykę morską Unii Europejskiej, Niebieski wzrost – szanse dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego w sektorach morskich, Deklarację z Limassol, Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.*

Zintegrowana polityka morska ma tworzyć ramy, które ułatwią rozwój i koordynację różnych, czasem kolidujących ze sobą, rodzajów działalności morskiej, jak rybołówstwo i akwakultura, żegluga morska i porty morskie, środowisko morskie, badania morskie, budownictwo okrętowe, nadzór morski, turystyka morska i przybrzeżna.

Wprowadzenie

„Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem”¹ – stwierdzenie, które jest podtytułem do komunikatu Komisji

¹ Te słowa przypisuje się Arthurowi C. Clarkowi wybitnemu prozaikowi, autorowi powieści *science fiction* i propagatorowi kosmonautyki żyjącemu w latach 1917-2008.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

Europejskiej na temat *Zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej*² jest niezwykle trafne. Tylko sama Europa graniczy z dwoma oceanami: Oceanem Atlantyckim i Oceanem Arktycznym oraz czterema morzami: Morzem Bałtyckim, Morzem Północnym, Morzem Śródziemnym i Morzem Czarnym. Kraje Unii Europejskiej mają 70 000 km linii brzegowej, a mieszkańcy regionów nadmorskich wypracowuje około 40% PKB. Przyjmuje się, że sektor morski jest dla gospodarki unijnej jedną z priorytetowych szans wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Z danych zgromadzonych ze wszystkich państw członkowskich wynika, że około 5,4 mln Europejczyków jest zatrudnionych w sektorze morskim, 88 mln pracuje w regionach przybrzeżnych, a ponad 205 mln mieszka na wybrzeżach Europy. Dlatego rozwój Europy i jej dobrobyt jest nierozzerwalnie związany z morzem. Zarówno organy Unii Europejskiej, instytucje, jak i zwykli obywatele podejmują liczne inicjatywy zmierzające do zmaksymalizowania zrównoważonego wykorzystania mórz i oceanów tak, aby z jednej strony łagodzić skutki zmian klimatycznych i skutecznie zarządzać rybołówstwem, a jednocześnie dążyć do wzrostu zatrudnienia w sektorze morskim, pogłębiania wiedzy o morzu i rozwijania konkurencyjnej działalności gospodarczej związanej z morzem w dziedzinie żeglugi, budownictwa okrętowego, rozwoju portów oraz bezpieczeństwa i nadzoru morskiego.

Europejska polityka morska jest wielowymiarowa i wielosektorowa, dotyka wielu innych dziedzin gospodarki i wymaga współpracy międzynarodowej także z krajami spoza Unii Europejskiej. Specjaliści z doktryny wymieniają kilkadziesiąt dokumentów różnej rangi (rozporządzeń, dyrektyw, komunikatów i rezolucji, nie licząc orzeczeń) regulujących szeroko pojętą politykę morską³.

Parafrazując można powiedzieć, że europejska polityka morska jest rozległa i różnorodna jak życie w głębi oceanów i daje „morze możliwości”. Autorka artykułu „wyłowiła z tej głębi” wybrane zagadnienia dotyczące zintegrowanej polityki morskiej, jako polityki horyzontalnej i międzysektorowej, obejmującej większość aspektów powiązań człowieka z morzami i oceanami. Pominęła celowo, z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania, zagadnienia poszczególnych polityk morskich, które rozwijają się

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zielona księga – W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz* „Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem”, COM (2006) 275 final.

³ D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2011, s. 178-198. Autorka wymienia ponad 30 takich dokumentów do roku 2010. A od tego czasu minęło kolejne 5 lat tworzenia nowych dokumentów.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

samodzielnie, ale współpracują ze sobą i dotyczą poszczególnych rodzajów gospodarki m. in.: europejska polityka portowa⁴, europejska polityka żegluga⁵, europejska polityka bezpieczeństwa⁶, polityka transportu morskiego⁷, wspólna polityka rybołówstwa⁸.

Kształtowanie się polityki morskiej w UE

Istotną rolę w kształtowaniu europejskiej polityki morskiej odgrywiają Komisja Europejska i Parlament Europejski. Komisja dzięki posiadanej inicjatywie ustawodawczej ma zasadniczy wpływ na tworzenie ram prawnych oraz wytycznych europejskiego prawa morskiego⁹. Komisja posiada prawo inicjatywy wnoszenia projektów wniosków ustawodawczych, które następnie muszą być przyjęte przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej¹⁰. Komisja dzieli się na jednostki organizacyjne: wydziały i służby, określane mianem dyrekcji generalnych. O wadze i znaczeniu europejskiej polityki i prawa morskiego świadczy powołanie dyrekcji gene-

⁴ H. Klimek, J. Dąbrowski, *Europejska polityka portowa*, „Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego”, 2011, nr 8, s. 11-24.

⁵ J. Kujawa, *Europejska polityka żegluga*, „Współczesna Gospodarka”, 2014, Vol. 5, s. 37-55.

⁶ J. Nawrot, *Koncepcja nadzoru morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2011, t. XXVII, s. 155-177; M.H. Koziński, *Morskie prawa publiczne*, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia 2015, s. 224-227; M. Nesterowicz, *Trzeci pakiet bezpieczeństwa morskiego Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2011, t. XXVII, s. 229-237.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.*; COM (2009) 8; Zob. D. Pyć, *Współnotowa polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2004, t. XIX, s. 56-66; W. Sokołowski, M. Zięcina, *Transport morski w polityce transportowej Unii Europejskiej*, „Logistyka”, 2013, nr 6, s. 421-434.

⁸ P. Trzpis, *Wspólna polityka rybacka Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 1/2007, s. 138-162; <http://wnpid.amu.edu.pl/images/stories/rie/1-2007/137-162.pdf>, [dostęp: 28.12.2015]; Komisja Europejska, *Wspólna polityka rybołówstwa – Podręcznik użytkownika*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2009, s. 2-36, http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_pl.pdf, [dostęp: 28.12.2015].

⁹ M.H. Koziński, *Morskie prawa publiczne*, ...s. 215-229.

¹⁰ Wniesienie każdego projektu wniosku przez Komisję Europejską poprzedzone jest analizą stanu obowiązujących przepisów i oceną skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych każdej nowej inicjatywy oraz szerokimi konsultacjami, które mają na celu uwzględnienie opinii i uwag zainteresowanych stron. Komisja nie tylko wnosi projekty ustawodawcze, ale jest także organem kontrolnym czuwającym nad przestrzeganiem unijnego prawa oraz nad ratyfikacją przepisów, które tego wymagają.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

ralnej ds. środowiska, gospodarki morskiej i rybołówstwa (DG MARE), która aktualnie podlega Komisarzowi Karmenu Velli¹¹.

Kwestie unijnej polityki morskiej poruszano już w latach 90. ubiegłego wieku. Pierwsze wspólne działania dotyczyły głównie żeglugi i polityki transportowej. W 1996 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat: *Ku nowej strategii morskiej*, który co prawda w dużej mierze odnosił się do żeglugi, ale miał także pomóc zapoczątkować wspólnotową politykę morską¹². Jednocześnie wydano dokument programowy na temat przyszłości europejskiej gospodarki morskiej¹³. W dokumentach tych pojęciem unijnej polityki morskiej określano zbiór morskich polityk sektorowych, które miały współpracować i być skoordynowane, jednak nie było to szczegółowo zdeterminowane.

Fundamentalnym i przełomowym dokumentem wskazującym kierunki i rozpoczynającym dyskusję na temat zintegrowanej polityki morskiej była opublikowana w 2006 r. przez Komisję Europejską zielona księga pt. *W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*¹⁴. Właśnie w zielonej księdze podjęto próbę dookreślenia tej polityki dzięki holistycznemu podejściu do korzystania z mórz i oceanów i zarządzania nimi, a nie sektorowemu, jak było dotychczas. Takie ujęcie pozwalało na mądre wykorzystywanie i kształtowanie naszych związków z morzem, uwzględniając równowagę rozwoju w aspektach ekonomicznym, społecznym i środowiskowym¹⁵. Założeniem unijnej polityki morskiej było stwo-

¹¹ W 2005 r. Komisja Europejska powołała grupę sterujących komisarzy ds. gospodarki morskiej oraz międzynarodową grupę ds. gospodarki morskiej, które skupia dyrekcja generalna Komisji, odpowiedzialne za sprawy związane z morzami i oceanami. Dyrekcja Generalna ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (w skrócie DG MARE) to departament Komisji odpowiedzialny za wdrażanie wspólnej polityki rybołówstwa i zintegrowanej polityki morskiej. DG MARE ma siedzibę w Brukseli, zatrudnia ok. 400 osób, a na jej czele stoi dyrektor generalny João Aguiar Machado. Dyrekcja składa się z sześciu działów (mniejszych dyrekcji), które zajmują się wszystkimi aspektami polityki morskiej i rybołówstwa, między innymi ochroną i kontrolą zasobów ryb, środkami rynkowymi, działaniami strukturalnymi i stosunkami międzynarodowymi w dziedzinie rybołówstwa. DG MARE podlega komisarzowi do spraw środowiska, gospodarki morskiej i rybołówstwa Karmenu Velli. Oficjalna strona komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_pl.htm, [dostęp 28.12.2015].

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Ku nowej strategii morskiej*, COM (96) 81 final.

¹³ Communication from the Commission *Shaping Europe's Maritime Future – a Contribution to the Competitiveness of Europe's Maritime Industries*, COM (96) 84.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zielona księga – W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz „Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem”*, COM (2006) 275 final.

¹⁵ J. Kujawa, *Czy i jaka polityka morska potrzebna jest jednoczącej się Europie i Polsce?*



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

zenie warunków rozwoju gospodarek morskich państw członkowskich tak, aby funkcjonowały w oparciu o wiedzę i w zgodzie ze środowiskiem morskim oraz były zintegrowane, międzysektorowe i multidyscyplinarne¹⁶. Planowano, że polityka morska oprze się na dwóch filarach: Strategii Lizbońskiej¹⁷ i Tematycznej Strategii dla Środowiska Morskiego¹⁸. Pierwszy filar miał dotyczyć inwestowania w wiedzę i umiejętności prowadzące do zwiększenia konkurencyjności gospodarki morskiej i zatrudnienia. Drugi zaś odnosił się do ochrony i racjonalnego wykorzystania środowiska morskiego¹⁹. Ponadto polityka morska miała przyczynić się do rozwoju obszarów przybrzeżnych poprzez stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania strefą przybrzeżną oraz gospodarcze zintegrowanie obszarów morskich i lądowych, a także wspieranie finansowe regionów przybrzeżnych.

Zintegrowana polityka morska

Efektom wydania „zielonej księgi” było nie tylko rozpoczęcie dyskusji o europejskiej polityce morskiej, ale także skierowanie prac na zintegrowane korzystanie z mórz i oceanów oraz zarządzanie nimi. W ramach europejskich polityk morskich wykreowało się określenie „zintegrowana polityka

[w:] *Wspólna europejska a polska polityka morska*, red. J. Kujawa, H. Klimek, T. Gutowski, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007, s. 11-21.

- ¹⁶ D. Pyć, *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, „Prawo Morskie”, 2007, tom XXIII, s.29-49.
- ¹⁷ Strategia Lizbońska, była planem rozwoju przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w roku 2000. Celem planu, przyjętego na okres 10 lat, było uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem gospodarczym na świecie, rozwijającym się szybciej niż Stany Zjednoczone. Strategia opierała się przede wszystkim na założeniu, że gospodarka krajów europejskich wykorzysta do maksimum innowacyjność opartą na szeroko zakrojonych badaniach naukowych, zwłaszcza w nowoczesnych dziedzinach wiedzy, co miało się stać głównym motorem rozwoju. Podczas obowiązywania strategii próbowano ją zmieniać i renegecować, gdyż nie osiągnęła ona zakładanych rezultatów. Po dziesięciu latach od ogłoszenia stwierdzono, że strategia zakończyła się spektakularną porażką. Cele strategii nie zostały do końca zrealizowane. Szerzej zob. J. Krcek, *Assessing the EU's «Lisbon Strategy»: Failures & Successes*, 2013, Vol. 5, No. 09 – Political Science» European Union – <http://www.studentpulse.com/articles/754/2/assessing-the-eu-lisbon-strategy-failures-successes> oraz http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_pl.pdf [dostęp:30.12.2015]
- ¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego*, COM (2005) 0504 final.
- ¹⁹ Cz. Christowa, *Europejska polityka morska jako czynnik rozwoju polskiej gospodarki morskiej*, [w:] *Wspólna europejska a polska polityka morska*, red. J. Kujawa, H. Klimek, T. Gutowski, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007, s. 63-76.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

morska²⁰, która jest kluczem do całościowego podejścia do wszystkich unijnych strategii dotyczących mórz²¹. Dzięki holistycznemu podejściu gospodarka europejska w wymiarze morskim miała osiągnąć większe korzyści przy mniejszej ingerencji w środowisko.

Zintegrowana polityka morska obejmuje dziedziny bardzo zróżnicowane jak: żegluga morska i porty morskie, budownictwo okrętowe i gałęzie przemysłu związane z morzem, nadzór morski, rybołówstwo i akwakultura, środowisko morskie, badania morskie, morska energia wiatrowa, turystyka morska i przybrzeżna, zatrudnienie w sektorach morskich, rozwój regionów przybrzeżnych oraz stosunki zewnętrzne w gospodarce morskiej.

Kolejnym krokiem ku umocnieniu założeń „zielonej księgi”, był Komunikat Komisji Europejskiej *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*²², określana jako „niebieska księga”. W komunikacie podkreślono istotną rolę mórz i oceanów w kształtowaniu dobrobytu Europy i zwiększaniu się jej potencjału rozwojowego. Zwrócono uwagę na to, że wszystkie sfery działalności związane z oceanami i morzami Europy łączą się wzajemnie oraz że działania polityczne dotyczące morza powinny być skoordynowane, tak aby w perspektywie uzyskać zamierzone cele²³. Zintegrowana polityka morska miała doprowadzić do skutecznego podejmowania wyzwań płynących z problemów takich jak: globalizacja i konkurencyjność, zmiany klimatyczne, pogarszanie się środowiska morskiego, bezpieczeństwo morskie i energetyczne oraz zrównoważone wykorzystanie energii. Fundamentem tej polityki miały być wysoko rozwinięta nauka i badania morskie,

²⁰ Określenie „zintegrowana polityka morska” uzyskało najwyższy poziom akceptacji w ramach wymiany stanowisk i konsultacji propozycji i koncepcji zawartych w zielonej księdze, która odbywała się w poszczególnych państwach członkowskich i środowiskach związanych z działalnością morską i nadmorską. Uznano, że bezpośrednio nawiązuje do idei wynikającej z „europejskiej wizji oceanów i mórz”, odejścia od podejścia sektorowego. Inne określenia, które rozważano to: wspólna polityka morska (*EU common maritime policy*) oraz polityka morska UE (*EU maritime policy*), ale odniesiono się do nich krytycznie, wskazując zagrożenia dla suwerennych praw państwa członkowskich jako podmiotów prawa międzynarodowego w wyniku konieczności podporządkowania się zasadom i regulacjom wspólnej polityki morskiej. Zob. J. Kubicki, *Polityka morska unii Europejskiej a narodowe polityki morskie państw członkowskich UE* [w:] *Wspólna europejska a polska polityka morska*, red. J. Kujawa, H. Klimek, T. Gutowski, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007, s. 22-35.

²¹ D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. U. Jackowiak, I. Nakielska, P. Lewandowski, Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2011, 178-198.

²² COM (2007) 575, final.

²³ M. Adamczak-Ratecka, „*Błękitna polityka*” *Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, t. XXXII, s. 18-21.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

technologie oraz innowacje związane z morzem. Zintegrowaną politykę morską należy również połączyć za strategią lizbońską na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz ze strategią z Göteborga na rzecz zrównoważenia²⁴. Komisja chciała stworzyć precyzyjne ramy zarządzania zintegrowaną polityką morską i powołała grupę zadaniową „Polityka morska” w celu przeanalizowania interakcji i wzajemnego oddziaływania między poszczególnymi politykami sektorowymi i zapewnienia ich koordynacji.

Podstawowym celem zintegrowanej polityki dla UE miał być wzrost zrównoważonego wykorzystywania mórz i oceanów przy jednoczesnym rozwoju gospodarki morskiej i wybrzeży Europy²⁵ dla zapewnienia konkurencyjności i bezpieczeństwa sektora. Komisja Europejska zobowiązała się do następujących działań:

- stworzenia strategii na rzecz zmniejszenia konsekwencji zmiany klimatu w regionach przybrzeżnych,
- rewaloryzacji kwalifikacji zawodowych i badań w dziedzinie morskiej w celu stworzenia lepszych perspektyw zawodowych w sektorze,
- stworzenia europejskiej przestrzeni morskiej bez barier administracyjnych i celnych oraz wprowadzenia kompleksowej strategii na rzecz transportu morskiego w okresie 2008-2018, w celu poprawy skuteczności i konkurencyjności transportu morskiego w Europie,
- stworzenia wytycznych dla zastosowania przepisów środowiskowych dotyczących portów i zaproponowania nowej polityki dla portów, uwzględniającej ich wieloraką rolę,
- wspierania tworzenia wielosektorowych klastrów i stymulowania innowacji technologicznej w sektorze stoczniowym oraz energetycznym w celu zapewnienia konkurencyjności gospodarczej bez szkodenia środowisku,
- wspierania międzynarodowych wysiłków mających na celu zredukowanie zanieczyszczenia atmosferycznego i emisji gazów cieplarnianych spowodowanych przez statki,
- powzięcia środków przeciwko odrzutom, nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz wszelkim innym praktykom o charakterze destrukcyjnym²⁶.

²⁴ Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej „Zrównoważona Europa dla lepszego świata”, KOM(2001)264, za D. Pyć, *Zasada zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo UG, Gdańsk, 2006, s. 203.

²⁵ J.M. Bondaref, *The EU Adopts an Integrated Maritime Policy and Action Plan: Is the U.S. Far Behind or Ahead?*, “Sustainable Development Law & Policy”, 2007, v. 8, s. 4-52, <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1158&context=sdlp> [dostęp: 29.12.2015].

²⁶ Oficjalne streszczenie prawodawstwa Komunikatu Komisji Europejskiej *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:52007DC0575> [dostęp: 30.01.2015].



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

Drugim priorytetowym celem było stworzenie bazy wiedzy i innowacji dla gospodarki morskiej. Nauka o morzu, rozwój technologii i badań naukowych pomogą rozwiązać nurtujące problemy jak np. pogarszanie stanu środowiska czy zmiany klimatyczne. Dlatego Komisja stworzyła partnerstwo europejskie w dziedzinie nauki morskiej, aby ustanowić dialog między społecznością naukową, przemysłem i decydentami politycznymi²⁷.

Trzecim celem zintegrowanej polityki była poprawa i podwyższenie jakości życia w regionach przybrzeżnych i najbardziej oddalonych, przy zachowaniu dbałości o stan środowiska oraz zapewnieniu optymalnych warunków rozwoju gospodarczego. Komisja podkreśliła konieczność wspierania turystyki przybrzeżnej, opracowania bazy danych dotyczących finansowania unijnego dla projektów morskich i regionów przybrzeżnych, rozwijania potencjału morskiego regionów najbardziej oddalonych i wysp.

W „niebieskiej księdze” zadeklarowano, że głównym celem zintegrowanej polityki morskiej jest opracowanie i wprowadzenie zintegrowanego, spójnego i skoordynowanego procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do oceanów, mórz, regionów nadbrzeżnych i sektorów gospodarki morskiej. Do komunikatu dołączono plan działania w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej zawierający zestawienie kroków, które Komisja Europejska zaproponowała jako pierwszy etap wprowadzania nowej, zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej²⁸. Propozycje z planu usankcjonowano w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym *Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*²⁹.

Postulaty przedstawione zarówno w „zielonej”, jak i „błękitnej księdze” nie dawały gotowych rozwiązań na drodze do pełnej integracji polityki morskiej, dlatego w 2008 r. Komisja Europejska opublikowała *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami*³⁰. W wytycznych Komisja przedstawiła zachęty dla państw członkowskich i innych podmiotów do podjęcia działań

²⁷ Oficjalne streszczenie prawodawstwa Komunikatu Komisji Europejskiej *Plan działania na rzecz zintegrowanej polityki morskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l66049&from=PL> [dostęp: 30.01.2015].

²⁸ SEC(2007) 1278.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady NR 1255/2011, ustanawiające *Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*, Dz. Urz. UE L 321/1.

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami*, COM (2008) 395.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

na rzecz przyjęcia zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej w sferze zarządzania na poziomie państw członkowskich. Chociaż dokument nie wskazywał wyraźnie uniwersalnej formuły budowania zintegrowanej polityki morskiej, to jednak państwa członkowskie podjęły próbę konstrukcji ram tej polityki w oparciu o zrównoważoną eksploatację mórz i oceanów we wszystkich aspektach gospodarki morskiej w ujęciu międzysektorowym i przekrojowym (*cross-sectoral approach*)³¹.

Należy zwrócić uwagę, że przekrojowo-sektorowe nastawienie do zarządzania przeszło transformację w kierunku zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej, co nie oznacza stworzenia jednolitego systemu zarządzania gospodarką morską dla wszystkich państw członkowskich, ale jest zachętą do opracowania nowych podejść do własnych gospodarek morskich w oparciu o doświadczenia i specyfikę poszczególnych regionów morskich w Europie³².

Jednocześnie z wytycznymi Komisji, także w 2008 r. Parlament Europejski i Rada wydały dyrektywę *ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)*³³. W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej podniesiono, że środowisko morskie w Europie jest narażone na oddziaływanie różnego rodzaju szkodliwych czynników, które mają niekorzystny wpływ na zdrowie ekosystemu morskiego, dlatego ustanowiono wspólne ramy i cele dotyczące zapobiegania szkodliwej działalności człowieka, ochrony i zachowania środowiska morskiego.

Jedną z głównych przesłanek dyrektywy ramowej było ustanowienie minimalnych wymogów dla krajów UE w zakresie opracowania strategii ochrony ekosystemu morskiego oraz zapewnienia zrównoważonego sposobu prowadzenia działalności gospodarczej związanej ze środowiskiem morskim. Kolejnym założeniem była transgraniczna współpraca pomiędzy regionami morskimi na rzecz realizacji uzgodnionych celów, które miały umożliwić osiągnięcie „dobrego stanu środowiska”³⁴ do 2020 r. oraz stworzenie globalnej sieci morskich obszarów chronionych i rozpoczęcie dialogu z krajami spoza UE.

³¹ D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego...*, s. 182.

³² Szerzej, *op.cit.*, s. 186-187.

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dz. Urz. UE, L164.

³⁴ Pojęcie „dobry stan środowiska” oznacza taki stan środowiska wód morskich tworzących zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym oceany i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne. Celem jest zapewnienie możliwości korzystania ze środowiska morskiego przez obecne i przyszłe pokolenia. Art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/56/WE.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

Ważnym instrumentem realizacji zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej jest koncepcja nadzoru morskiego, którego głównym celem jest bezpieczne korzystanie z mórz i zabezpieczenie granic morskich Unii Europejskiej. Nadzór dokonywany jest w ramach różnych polityk, takich jak: ochrona środowiska morskiego, bezpieczeństwo transportu morskiego, ochrona rybołówstwa i ochrona granic³⁵. Narzędziami realizacji koncepcji nadzoru morskiego są: europejski system nadzoru i monitoringu morskiego, na który składają się AIS, SafeSeaNet, CleanSeaNet, ZSRN, oraz Europejskie System Nadzoru Granic EUROSUR, europejska sieć danych i obserwacji morskich, Globalny Monitoring dla Środowiska i Bezpieczeństwa³⁶.

Zintegrowana polityka morska ma kluczowe znaczenie w osiągnięciu zasadniczego celu polityki Unii Europejskiej, jakim jest zrównoważony rozwój³⁷. Aby jednak mogła ona odnieść sukces, musi otworzyć się na silną współpracę międzynarodową i nie może pozostawać polityką jedynie o wymiarze europejskim. W polityce morskiej nie można lekceważyć tego, co dzieje się poza granicami Europy, bo ekosystemy morskie i gospodarka morska mają zasięg ponadkrajowy. Dotyka to wielu wyzwań o charakterze globalnym, takich jak: zmiany klimatu, zrównoważona eksploatacja zasobów morskich, utrata różnorodności biologicznej, uczciwa konkurencja w żegludze i przemyśle stoczniowym oraz promowanie godnych warunków pracy na morzu. Pojawiają się także wyzwania o charakterze regionalnym, np. kwestia ochrony środowiska w konkretnych basenach morskich, w których morza otoczone są przez państwa członkowskie oraz kraje spoza Unii

³⁵ J. Nawrot, *Koncepcja nadzoru morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2011, t. XXVII, s. 155-177.

³⁶ Do tzw. strategii nadzoru morskiego i wymiany informacji należą m.in. LRIT – System Identyfikacji i Śledzenia Dalekiego Zasięgu (ustanowiony przez IMO); SafeSeaNet – wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu morskim (zarządzany przez EMSA); CleanSeaNet – satelitarny system monitorowania rozlewów olejowych (zarządzany przez EMSA); CECIS – Wspólny System Komunikacji i Łączności (informacje o sytuacjach kryzysowych w Państwach Członkowskich UE, zarządzany przez DG ECHO); Vessel Monitoring System (VMS) – monitoring ruchu statków rybackich, zarządzany przez EFCA (Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa); MARSUR – połączenie istniejących systemów wymiany informacji marynarek wojennych poszczególnych państw; EDA – (Europejską Agencję Obrony); EUROSUR – Europejski System Nadzoru Granic; CISE – Wspólny mechanizm wymiany informacji – obecnie opracowywany przez UE; SWIBŻ – System Wymiany Informacji Bezpieczeństwa Żeglugi; KSBM – Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego. Za: D. Pyć, *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządzenia* [w:] *Współczesne ...* 178-198.

³⁷ W. Januszkiewicz, *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej a polska gospodarka morska w perspektywie 2020 roku*, „International Journal of Management and Economics”, 2012, nr 33, s. 144-155.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

jak np. basen Morza Śródziemnego czy basen Morza Bałtyckiego. Wtedy zachodzi konieczność rozwiązywania problemów regionalnych we współpracy z partnerami międzynarodowymi. Takie podejście uwzględniające specyfikę regionalną przedstawiono w agendzie dla zintegrowanej polityki morskiej, która została ogłoszona w komunikacie Komisji *Rozwój międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej z 2009 r*³⁸. Komunikat wskazuje, jak Unia Europejska będąca międzynarodową potęgą morską może wzmocnić swój autorytet na szczeblu stosunków wielostronnych. Proponuje działania Unii Europejskiej, które powinny znaleźć się w agendzie politycznej na drodze ku zintegrowanemu podejściu do gospodarki morskiej na świecie³⁹. Unia powinna m.in.: wzmocnić pozycję międzynarodową poprzez zwiększenie udziału w forach międzynarodowych; kontynuować i pogłębić współpracę z krajami trzecimi w dziedzinie naukowo-badawczej oraz zagwarantować bezpieczeństwo żeglugi; przeciwdziałać zmianom klimatu i wspierać zintegrowane podejście do ochrony środowiska i zrównoważone podejście do wykorzystania bioróżnorodności morskiej oraz rozwijać strategię dla wspólnych basenów morskich⁴⁰.

Zintegrowana polityka morska powstała także w celu umocnienia morskiego wymiaru Unii Europejskiej. Umocnienie pozycji i poprawa widoczności Europy morskiej przejawia się chociażby w corocznych obchodach Europejskiego Dnia Morza od 2008 r. Zintegrowana polityka morska stała się instrumentem przynoszącym konkretne korzyści na rzecz morskiego wzrostu i zrównoważenia w Europie. Integracja sektorów morskich wniosła znaczący wkład w gospodarkę Europy oraz realizację celów strategii „Europa 2020”⁴¹. Poszczególne sektory morskie są wzmocniane przez skoordy-

³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Rozwój międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej*, COM (2009) 536 final.

³⁹ J. Wakefield, *Undermining the Integrated Maritime Policy*, „Marine Pollution Bulletin”, 2010, nr 60, s. 323-333.

⁴⁰ COM (2009) 536, s. 13.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020 final. EUROPA 2020 to unijna strategia wzrostu na dziesięciolecie 2010-2020, która ma na celu stworzenie warunków dla inteligentnej i zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Równoczesna praca nad tymi priorytetami powinna pomóc UE i państwom członkowskim w uzyskaniu wzrostu zatrudnienia oraz zwiększeniu produktywności i spójności społecznej. Unia wyznaczyła sobie konkretny plan obejmujący pięć celów: w zakresie zatrudnienia, innowacji, edukacji, integracji społecznej i walki z ubóstwem oraz zmian klimatu i energii – które należy osiągnąć do 2020 r. W każdym z tych obszarów wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły z kolei własne cele krajowe. Konkretnie działania na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym wzmocniają realizację



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

nowane działania na rzecz obniżenia kosztów, poprawy efektywności wykorzystania zasobów, zmniejszania ryzyka, wspierania innowacji i lepszego wykorzystywania publicznych środków finansowych⁴². Komunikat Europa 2020 podkreślał, że wiedza stanowi koło zamachowe rozwoju zglobalizowanej gospodarki światowej i jest czynnikiem sprzyjającym inteligentnemu rozwojowi w Unii Europejskiej. Pogłębianie zaś wiedzy o oceanach i morzach, które stanowią prawie trzy czwarte powierzchni Ziemi, stanowi ważny instrument zintegrowanej polityki morskiej. Dlatego Komisja wydała komunikat zatytułowany *Wiedza o morzu 2020: dane morskie i obserwacje środowiska morskiego na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu*, w którym przedstawia plan działania ustanawiający trzy narzędzia przekrojowe przewidziane przez zintegrowaną politykę morską Unii Europejskiej⁴³. Plan działania podzielony na trzy osie ma na celu poprawę wiarygodności danych na temat środowiska morskiego, ich prostsze i mniej kosztowne użytkowanie oraz stymulowanie konkurencyjności użytkowników tych danych. Ponadto w komunikacie *W kierunku integracji nadzoru morskiego: wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE* przedstawiono główne zasady tworzenia wspólnotowego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów⁴⁴. Aby wdrożyć te mechanizmy, należy wzmocnić koordynację i spójność między Komisją Europejską, państwami członkowskimi i ich partnerami. Komunikat ten jest drugim narzędziem przekrojowym przewidzianym przez zintegrowaną politykę morską UE.

Bez wątplenia głównym celem zintegrowanej polityki morskiej jest opracowanie i wypracowanie zintegrowanego, skoordynowanego, spójnego, przejrzystego i zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do oceanów, mórz, regionów przybrzeżnych, wyspiarskich i najbardziej oddalonych oraz sektorów morskich. Cele te wyraźnie wybrzmiały w rozporządzeniu 2011 r. ustanawiającym *Program*

strategii. Ponadto ustalono siedem tzw. inicjatyw przewodnich, w oparciu o które Unia Europejska i władze państw członkowskich będą nawzajem uzupełniać swoje działania w kluczowych dla strategii obszarach, takich jak: innowacje, gospodarka cyfrowa, zatrudnienie, młodzież, polityka przemysłowa, ubóstwo i oszczędne gospodarowanie zasobami. Oficjalna strona Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm [dostęp: 28.12.2015]

⁴² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Postęp w zakresie zintegrowanej polityki morskiej*, {SWD(2012) 255 final}, COM (2012)491 final.

⁴³ Komunikat Komisji zatytułowany „*Wiedza o morzu 2020: dane morskie i obserwacje środowiska morskiego na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu*” COM(2010) 461.

⁴⁴ Komunikat Komisji „*W kierunku integracji nadzoru morskiego: wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE*” COM(2009) 538.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

*na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*⁴⁵, który do dnia dzisiejszego stanowi ramy zintegrowanej polityki morskiej. Nie bez znaczenia jest także określenie granic zrównoważonego rozwoju działalności człowieka, kwestii ochrony środowiska morskiego i przybrzeżnego oraz różnorodności biologicznej w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej oraz ramowej dyrektywie wodnej⁴⁶.

Niebieska polityka UE

Komunikatem *Niebieski wzrost – szanse dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego w sektorach morskich* Komisja Europejska zapoczątkowała wspólną inicjatywę na rzecz wyzwolenia potencjału „niebieskiej gospodarki” (*the blue economy*), w której uczestniczą nie tylko państwa członkowskie i regiony, ale także wszystkie podmioty związane ze sferą morską⁴⁷. Kluczowe zagadnienie strategii niebieskiego wzrostu (*the blue growth*) skupia się na wykorzystaniu potencjału sektorów morskich (niebieskiej gospodarki) w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego w UE, a w szczególności w celu tworzenia nowych miejsc pracy oraz wspierania innowacji i zrównoważonego rozwoju⁴⁸.

Sformułowano trzy nowe obszary zwiększające potencjał regionów nadmorskich i wybrzeży. Po pierwsze – obszar związany z szeroko rozumianymi nowymi technologiami pozwalającymi prowadzić operacje morskie na coraz głębszych wodach. Po drugie – szukanie nowych i większe wykorzystanie istniejących zasobów oceanu celem zapewnienia pokrycia większego zapotrzebowania na żywność i energię. Po trzecie wykorzystanie morza dla zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych dzięki instalacjom i urządzeniom wytwarzającym energię odnawialną na morzu oraz dzięki transportowi energii drogą morską, która jest energooszczędna i przyjazna dla środowiska.

Niebieska strategia wskazuje pięć sektorów, które mogą zapewnić zrównoważony wzrost i nowe miejsca pracy. Te sektory to: akwakultura (hodowla ryb i skorupiaków), turystyka morska i przybrzeżna, biotechnologia morska, energia morska oraz eksploatacja zasobów dna morskiego.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1255/2011 ustanawiające *Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*, Dz. Urz. UE L32, t. 54.

⁴⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca *ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej*. Dz. Urz. UE L 327.

⁴⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „*Niebieski wzrost*” *szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich*, COM (2012) 494 final.

⁴⁸ M. Adamczak-Ratecka, „*Błękitna polityka*” *Unii Europejskiej*, ... s. 18-21.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

Strategia Niebieskiego wzrost kładzie nacisk na:

- zwiększanie wiedzy o morzu (w celu rozwijania nowych produktów i usług);
- poprawę zarządzania działaniami na morzu – jest to niezbędne w celu uniknięcia potencjalnego konfliktu i stworzenia synergii pomiędzy różnymi działaniami;
- zapewnienie bezpieczeństwa (tj. zintegrowanego nadzoru na morzu) wód UE w celu umożliwienia władzom morskim wymiany informacji dotyczących ryzyka i zagrożeń,
- zastosowanie indywidualnego podejścia do siedmiu basenów morskich Europy (Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego, Oceanu Arktycznego, Oceanu Atlantyckiego, Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego, Morza Śródziemnego oraz Morza Północnego). Co zapewni spełnienie realnych potrzeb każdego basenu oraz zachęci zainteresowane kraje do współpracy.

Deklaracja z Limassol

Wydarzeniem bezprecedensowym dla umacniania i wdrażania zintegrowanej polityki morskiej było europejskie spotkanie ministrów odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę oraz Komisji Europejskiej w sprawie agendy morskiej na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nazwaną od miejsca spotkania *Deklaracją z Limassol*. Dokument ten ma charakter programu „naprawczego” opartego na inteligentnym i trwałym wzroście gospodarczym przeciwdziałającym wyłączeniu społecznemu, który dzięki innowacyjnemu podejściu ma wskazać nowe źródła wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w sektorach morskich z naciskiem na „niebieską gospodarkę”.

Wśród priorytetów Komisja i ministrowie UE wymieniali potrzebę zwiększenia konkurencyjności w sektorze żeglugi morskiej UE, aby utrzymać jej wiodącą pozycję na świecie oraz zwiększenie udziału żeglugi morskiej bliższego zasięgu w handlu wewnątrz UE, przy jednoczesnym rozwoju UE infrastruktury i usług portów. Podkreślili też konieczność realizacji strategii „Europa 2020” w aspekcie stworzenia nowych możliwości zatrudnienia, poprzez poszukiwanie morskich źródeł energii odnawialnej i zwiększenie jej produkcji. Zalecili zwiększenie możliwości innowacyjnych w europejskim sektorze stoczniowym i sektorze osprzętu morskiego, aby poprawić jakość środowiskową statków. Postanowili wspierać rozwój wysoko zróżnicowanej turystyki morskiej i nadmorskiej dzięki wykorzystaniu wzrostu zainteresowania żeglarstwem, rejsami wycieczkowymi i rekreacją wodną. Uznali, że należy sprzyjać rozwojowi technologii na potrzeby bezpieczeństwa i zróż-



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

nicowanego korzystania z morskich złóż mineralnych oraz wspierać hodowlę ryb i innych bioproduktów.

Ogólnie *Deklaracja z Limassol* wyraża potrzebę rozwoju „niebieskiej gospodarki” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jednocześnie apeluje o zapewnienie finansowania „polityki niebieskiego wzrostu” wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020. Ponadto wzywa instytucje europejskie do wspierania i współpracy oraz do podjęcia stosownych inicjatyw i wskazanie kluczowych etapów działań w celu dalszego rozwijania i realizacji zintegrowanej polityki morskiej.

Komisja Europejska i ministrowie ds. polityki morskiej stwierdzili, że wzrost „niebieskiej gospodarki” może być zintensyfikowany dzięki spójnej i skutecznej polityce publicznej, która określi warunki niezbędne do jej pełnego rozwoju. Należy zmniejszyć obciążenia administracyjne i regulacyjne oraz usunąć bariery dla innowacji i inwestycji. Dlatego Deklaracja podkreśla też znaczenie poprawy zarządzania gospodarką morską, zwiększenia innowacji i badań morskich oraz wdrażania planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w państwach członkowskich.

Konferencja w Limassol i jej postanowienia nie pozostały bez echa. Komisja Europejska wdrożyła wiele inicjatyw, aby rozwijać potencjał wzrostu w deklarowanych obszarach⁴⁹. Wydano m.in. komunikaty w sprawie: turystyki przybrzeżnej i morskiej⁵⁰, energii morskiej⁵¹ oraz strategicznych wytycznych dotyczących akwakultury⁵². Komisja stwarza jak najlepsze warunki dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego, którego substratem jest morze. W oparciu o dotychczasowe działania „niebieski wzrost” ma być celem na nadchodzące lata i czynnikiem pobudzającym drugi etap zintegrowanej polityki morskiej. Etap ten nakierowany jest na zapewnienie

⁴⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy*, COM(2014) 254 final/2.

⁵⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska Strategia na rzecz większego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej*, COM(2014) 86 final.

⁵¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Niebieska energia: Działania, które należy podjąć do roku 2020 i później w celu wykorzystania potencjału energetycznego europejskich mórz i oceanów*, COM(2014) 8 final.

⁵² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE*, COM(2013) 229 final.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

zdrowej gospodarki morskiej, która będzie dla mieszkańców Europy źródłem innowacji, wzrostu i zrównoważonego rozwoju.

Jednym z istotnych i najnowszych instrumentów wdrożeniowych zintegrowanej polityki morskiej jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie *Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*⁵³. Przedmiotem rozporządzenia jest wdrażanie unijnych środków finansowych na rzecz:

- a) wspólnej polityki rybołówstwa WPRyb;
- b) odpowiednich środków związanych z prawem morza;
- c) zrównoważonego rozwoju obszarów rybackich i obszarów akwakultury oraz rybołówstwa śródlądowego;
- d) zintegrowanej polityki morskiej.

Instrumentem finansowym do realizacji celów rozporządzenia jest powołany na lata (2014-2020) Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Jest to jeden z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które mają na celu wzajemnie się uzupełniać i propagować odbudowę wzrostu gospodarczego i miejsc pracy w krajach Unii Europejskiej. Fundusz ma być środkiem do wdrożenia nowej unijnej wspólnej polityki rybołówstwa, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r. Głównym celem rozporządzenia EFMR jest zapewnienie finansowego wsparcia dla sektora rybołówstwa na lata 2014-2020⁵⁴. Fundusz EFMR ma w szczególności wesprzeć osoby zatrudnione w sektorach rybołówstwa i akwakultury oraz mieszkańców wybrzeża i umożliwić im przystosowanie się do nowej zreformowanej wspólnej polityki rybołówstwa.

Zadania funduszu na lata 2014-2020 są szczegółowo określone i mają na celu m.in.:

- odbudowanie ławic ryb,
- wspieranie rybołówstwa lokalnego oraz młodych rybaków, a nie połowów przemysłowych,
- pomaganie społecznościom w różnicowaniu lokalnej gospodarki,
- finansowanie projektów, które przyczynią się do powstania miejsc pracy i poprawy jakości życia na europejskich wybrzeżach,

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011; <http://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0508&qid=1452124697148&from=PL>, [dostęp: 28.12.2015].

⁵⁴ J. Fritz, J. Hanus, *The European Integrated Maritime Policy: The next five years*, „Marine Policy”, 2015, v. 53, s. 1-4.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

- wspieranie europejskiej akwakultury (hodowle ryb i skorupiaków) oraz marketingu w tym sektorze,
- finansowanie działań mających na celu zwiększenie zaangażowania akademickiego na rzecz środowiska morskiego i agregacji stosownych danych badawczych,
- wzmacnianie programów kontroli rybołówstwa,
- wspieranie innowacyjnych inwestycji w łodzie do połowów,
- wspieranie inwestycji w sprzęt lub inwestycji na statku, które mają na celu redukcję zanieczyszczeń lub gazów cieplarnianych,
- wspieranie unijnej zintegrowanej polityki morskiej poprzez ułatwianie koordynacji między granicami oraz między sektorami (na przykład w obszarze planowania przestrzennego terenów morskich, zintegrowanego nadzoru morskiego oraz poprawy wiedzy na temat stanu środowiska morskiego)⁵⁵.

Podsumowanie

Jako podsumowanie pozwolę sobie przytoczyć najnowszą wypowiedź Komisarza ds. środowiska, gospodarki morskiej i rybołówstwa Karmenu Vella podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ w Nowym Jorku⁵⁶: „Poprawa zarządzania oceanem jest możliwa jeżeli Unia Europejska i inne państwa nie będą działać na własną rękę. Wymagana jest współpraca wszystkich państw, aby zapewnić, że oceany będą zdrowe, czyste i bardziej efektywne w dłuższej perspektywie, tak aby mogły w dalszym ciągu przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju. Oceany zarządzane w sposób zrównoważony mogą stymulować wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz pomogą społeczności międzynarodowej osiągnąć globalne cele, w tym ograniczenie ubóstwa i głodu. Świat i przyszłe pokolenia zasługują na to. Komisja Europejska będzie uruchamiać nowe inicjatywy, przez które będzie promować lepsze i bardziej efektywne zarządzanie oceanami zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami agendy zrównoważonego rozwoju w 2030 r.”⁵⁷ Autorka w pełni zgadza się z wypowiedzią Karmenu Vella. Wody oceanów nie znają granic, dlatego państwa muszą współpracować w ramach wszystkich obszarów zintegrowanej polityki morskiej.

⁵⁵ Art. 24-80 Rozporządzenie (UE) nr 508/2014.

⁵⁶ Informacja prasowa na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej: *EU speaks out at UN General Assembly in favour of better managed oceans and sustainable fishing*; Wypowiedź Karmenu Vella z dnia 8 grudnia 2015 r., http://ec.europa.eu/newsroom/mare/itemdetail.cfm?subweb=342&lang=en&item_id=27749, [dostęp: 30.12.2015].

⁵⁷ Tłumaczenie własne autora.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

Zintegrowana polityka morska, jak wspomniano w tytule artykułu to „morze możliwości”. Obejmuje ona przekrojowe obszary polityki takie jak: „Niebieski wzrost”, dane i wiedza o morzu, planowanie przestrzenne obszarów morskich, zintegrowany nadzór morski i strategie na rzecz regionalnych basenów morskich.

Zdaniem autorki działania prowadzone w ramach zintegrowanej polityki morskiej są potrzebne. Wspólne przedsięwzięcia państw i decydentów związane z morzem nie tylko będą bardziej skuteczne i łatwiejsze we wprowadzaniu w życie, ale także pomogą oszczędzić czas i fundusze. Wspólne polityki morskie pomogą zintegrować podmioty odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w różnych sektorach na wszystkich szczeblach rządowych – krajowych władz morskich, władz regionalnych i lokalnych oraz organów międzynarodowych, zarówno w Europie, jak i poza jej granicami. Wiele programów w ramach zintegrowanej polityki morskiej UE jest w fazie realizacji, inne są dopiero projektowane i przygotowywane, dlatego nie pozwala to w pełni ocenić jej zakres i skuteczność. Można jednak zauważyć, że dzięki konsekwentnym działaniom w ramach zintegrowanej polityki morskiej coraz więcej krajów dostrzega potrzebę i dąży do bardziej uporządkowanej i systematycznej współpracy dla dobra mórz i oceanów oraz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

BIBLIOGRAFIA

Literatura:

1. Adamczak-Ratecka M., „*Błękitna polityka*” Unii Europejskiej, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, t. XXXII.
2. Christowa Cz., *Europejska polityka morska jako czynnik rozwoju polskiej gospodarki morskiej*, [w:] *Wspólna europejska a polska polityka morska*, red. Kujawa J., Klimek H., Gutowski T., Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007.
3. Fritz J., Hanus J., *The European Integrated Maritime Policy: the next five years*, „Marine Policy”, 2015, v. 53.
4. Januszkiewicz W., *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej a polska gospodarka morska w perspektywie 2020 roku*, „International Journal of Management and Economics”, 2012, nr 33.
5. Klimek H., Dąbrowski J., *Europejska polityka portowa*, „Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego”, 2011, nr 8.
6. Koziński M.H., *Morskie prawa publiczne*, Akademia Morska w Gdyni, Gdynia 2015.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

7. Kubicki J., *Polityka morska Unii Europejskiej a narodowe polityki morskie państw członkowskich UE* [w:] *Wspólna europejska a polska polityka morska*, red. Kujawa J., Klimek H., Gutowski T., Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007.
8. Kujawa J., *Czy i jaka polityka morska potrzebna jest jednoczącej się Europie i Polsce?* [w:] *Wspólna europejska a polska polityka morska*, red. Kujawa J., Klimek H., Gutowski T., Wydawnictwo UG, Gdańsk 2007.
9. Kujawa J., *Europejska polityka żeglugowa*, „Współczesna Gospodarka”, 2014, Vol. 5.
10. Nawrot J., *Koncepcja nadzoru morskiego w zintegrowanej polityce morskiej Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2011, t. XXVII.
11. Nesterowicz M., *Trzeci pakiet bezpieczeństwa morskiego Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2011, t. XXVII.
12. Pyć D., *Europejska polityka morska – „Strategia w różnorodności”*, „Prawo Morskie”, 2007, tom XXIII.
13. Pyć D., *Polityka morska Unii Europejskiej jako sztuka zintegrowanego rządu* [w:] *Współczesne problemy prawa. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, red. Jackowiak U., Nakielska I., Lewandowski P., Wydawnictwo WSAiB, Gdynia 2011.
14. Pyć D., *Wspólnotowa polityka w dziedzinie transportu morskiego w Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie”, 2004, t. XIX.
15. Pyć D., *Zasada zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo UG, Gdańsk, 2006.
16. Sokołowski W., Zięcina M., *Transport morski w polityce transportowej Unii Europejskiej*, „Logistyka”, 2013, nr 6 s. 421-434.
17. Wakefield J., *Undermining the Integrated Maritime Policy*, „Marine Pollution Bulletin”, 2010, nr 60.

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady NR 1255/2011, ustanawiające *Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*, Dz. Urz. UE L 321/1.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1255/2011 ustanawiające *Program na rzecz dalszego rozwoju zintegrowanej polityki morskiej*, Dz. Urz. UE L32, t.54.
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

4. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Dz. Urz. UE L 327.
5. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Zielona księga – W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz*, „*Jak niesłuszne jest nazywanie tej planety Ziemią, skoro jest raczej Oceanem*”, COM (2006) 275 final.
6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.*, COM (2009) 8
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „*Ku nowej strategii morskiej*”, COM (96) 81 final.
8. Communication from the Commission „*Shaping Europe’s Maritime Future – a Contribution to the Competitiveness of Europe’s Maritime Industries*”, COM (96) 84.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia tematyczna dotycząca ochrony i zachowania środowiska morskiego*, COM (2005) 0504 final.
10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Wytyczne dotyczące zintegrowanego podejścia do polityki morskiej: w kierunku najlepszych praktyk w zakresie zintegrowanej gospodarki morskiej i konsultacji z zainteresowanymi stronami*, COM (2008) 395.
11. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Rozwój międzynarodowego wymiaru zintegrowanej polityki morskiej*, COM (2009) 536 final.
12. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM (2010) 2020 final.
13. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Wiedza o morzu 2020: dane morskie i obserwacje środowiska morskiego na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu* COM(2010) 461.



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

14. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „*W kierunku integracji nadzoru morskiego: wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE*” COM(2009) 538.
15. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „*Niebieski wzrost*” szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, COM (2012) 494 final.
16. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy*, COM(2014) 254 final/2.
17. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejska Strategia na rzecz większego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej*, COM(2014) 86 final.
18. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Niebieska energia: Działania, które należy podjąć do roku 2020 i później w celu wykorzystania potencjału energetycznego europejskich mórz i oceanów*, COM(2014) 8 final.
19. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE*, COM(2013) 229 final.
20. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Postęp w zakresie zintegrowanej polityki morskiej*, {SWD(2012) 255 final}, COM (2012)491 final.

Źródła internetowe:

1. Bondaref J.M., *The EU Adopts an Integrated Maritime Policy and Action Plan: Is the U.S. Far Behind or Ahead?*, „Sustainable Development Law & Policy”, 2007, v. 8, <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1158&context=sdlp> [dostęp: 29.12.2015].
2. Informacja prasowa na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej: *EU speaks out at UN General Assembly in favour of better managed oceans and sustainable fishing*; Wypowiedź Karmenu Velli z dnia 8 grudnia 2015 r., http://ec.europa.eu/newsroom/mare/itemdetail.cfm?subweb=342&lang=en&item_id=27749, [dostęp: 30.12.2015]



Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

3. Komisja Europejska, *Wspólna polityka rybołówstwa – Podręcznik użytkownika*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2009, s. 2-36, http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_pl.pdf, [dostęp: 28.12.2015].
4. Krcek J., *Assessing the EU's «Lisbon Strategy:» Failures & Successes*, 2013, Vol. 5, No. 09 – Political Science» European Union- <http://www.studentpulse.com/articles/754/2/assessing-the-eus-lisbon-strategy-failures-successes> oraz http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_pl.pdf [dostęp:30.12.2015].
5. Oficjalne streszczenie prawodawstwa Komunikatu Komisji Europejskiej *Plan działania na rzecz zintegrowanej polityki morskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=URISERV:l66049&from=PL> [dostęp: 30.01.2015].
6. Oficjalne streszczenie prawodawstwa Komunikatu Komisji Europejskiej *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:52007DC0575> [dostęp: 30.01.2015].
7. Trzpis P., *Wspólna polityka rybacka Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 1/2007; Poznań, <http://wnpid.amu.edu.pl/images/stories/rie/1-2007/137-162.pdf>, [dostęp: 28.12.2015].
8. Vella K. Oficjalna strona Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_pl.htm, [dostęp 28.12.2015].

SEA POSSIBILITIES – A FEW COMMENTS ABOUT THE INTEGRATED MARITIME POLICY EUROPEAN UNION

Keywords: *The Integrated Maritime Policy, blue growth, maritime affairs.*

Summary

The article discusses the problem of The Integrated Maritime Policy in European Union. Instruments for its implementation being constituted by the competent Community institutions relevant legislation and document. Of course it is difficult in such a short article to discuss in detail all of them, which is why the author focus on the most important instruments. The text reviews: An Integrated Maritime Policy for the European Union, Blue Growth opportunities for marine and maritime sustainable growth, Declaration of Limassol, Regulation on the European Maritime and Fisheries Fund.

Magdalena Adamowicz: Morze możliwości – kilka uwag o zintegrowanej polityce...

The Integrated Maritime Policy is to create a framework to facilitate the development and coordination of diverse and sometimes conflicting sea-based activities, as fisheries and aquaculture, shipping and seaports, marine environment, marine research, shipbuilding and sea-related industries, maritime surveillance, maritime and coastal tourism.

Magdalena Adamowicz – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Morskiego na Wydziale Prawa i Adaministracji UG.

