

MARIAN IWANEJKO

STANOWISKO PORTÓW MORSKICH W ŚWIETLE PRAWA
MIĘDZYNARODOWEGO *

1. PORTY MORSKIE JAKO ODRĘBNE POJĘCIE TERYTORIALNE

Definicje: element geograficzny i funkcjonalny.

Terytorialny zasięg portu: granice lądowe, granice morskie (redy).

Tradycyjne definicje portów morskich kładą nacisk na dwa faktyczne elementy portów, a mianowicie na ich położenie geograficzne i funkcje techniczne, jakie spełniają z punktu widzenia żeglugi¹. Na podstawie tych specjalnych elementów odróżniano je od reszty brzegu morskiego.

Takie właśnie odróżnienie portów (a także zatok i „creeks”)² od brzegu morskiego w szerokim znaczeniu, na zasadach topograficznych, znaleźć można w orzeczeniu arbitrażowym odnoszącym się do przypadku łowisk u wybrzeży północnoatlantyckich (1910 r.)³. Drugi z kolei, funkcjonalny element portów morskich jednolicie podkreślał szereg orzeczeń angielskich sądów łupów przy okazji interpretacji postanowień konwencji haskich z 1907 r. Orzeczenia te podkreślały zgodnie, że porty morskie w zwykłym handlowym znaczeniu są to miejsca, „gdzie statki zwykły zawijać dla celów załadowywania i wyładowywania towarów

* Praca niniejsza jest streszczeniem obszerniejszego opracowania (180 stron) przedłożonego w maszynopisie Radzie Wydziału Prawa UAM celem wszczęcia postępowania habilitacyjnego.

¹ Por. definicję sformułowaną przez M. Hale'a w wieku XVII: „Części brzegu morskiego, będące miejscami gdzie statki... zawijają i zakotwiczą bezpiecznie” (M. Hale, *De Portibus Maris*, s. 46).

² Przez „creecks” rozumie się dzisiaj małe zatoczki na płaskim wybrzeżu lub w dolnych partiach małych dopływów. *Encyclopedia Britanica*, t. VI, s. 663.

³ North Atlantic Coast Fisheries, Proceedings..., 1910, IX, argumentacja Sir Roberta Finleya, s. 6 i n. oraz s. 170 i n.; por. także J. B. Scott, *The Hague Court Reports*, 1916, s. 187.

i ludzi"⁴. Morski charakter portów wpływać miał z ich położenia geograficznego.

Temu tradycyjnemu określaniu pojęcia portów morskich przeciwstawić można definicję zawartą w art. 1 statutu o międzynarodowym staniu portów morskich z 1923 r.⁵, który brzmi: „Za port, w rozumieniu obecnego Statutu, uważane są porty normalnie uczęszczane przez statki morskie i służące handlowi zagranicznemu”⁶. Takie ujęcie wynikało z wyraźnej intencji kontrahentów objęcia statutem tylko portów otwartych dla handlu międzynarodowego⁷. Stąd też posłużono się kryteriami normalnego odwiedzania portów przez statki morskie i używania ich dla handlu zagranicznego.

Zamieszczenie takiej definicji w konwencji międzynarodowej, i to wielostronnej, zdecydowało o częstym parafrazowaniu jej w literaturze prawa międzynarodowego⁸. Nadawanie jej przez to jakiegoś waloru powszechnego obowiązywania nie da się jednak utrzymać z punktu widzenia formalnego⁹. Merytorycznie zaś zasługuje ona na krytyczne uwagi.

Przez położenie nacisku wyłącznie na elementy funkcjonalne, pod pojęcie statutu podpadać mogły także niektóre porty rzeczne, a jednocześnie wyjęte z niej zostały te porty morskie, które nie odpowiadały kwalifikacjom określonym w statucie (używanie dla handlu międzynarodowego).

Zaznaczyć przy tym wypada, że posłużenie się wyłącznie elementami geograficznymi przy definiowaniu portów morskich jest również zawodne. Istnieje bowiem pewna liczba portów położonych nad dolnymi brzegami rzek — często w znacznej odległości od ujść rzecznych —

⁴ Wypadek „Möwe” (1914), *Treher Prize Cases*, I, 1916, s. 60 na s. 73; także wypadek „Belgia” (1915), op. cit., s. 303 na s. 308; także wypadek „Roumanian” (1915), op. cit., s. 339 na s. 345.

⁵ LNTS, 58, s. 287 na s. 301. Statut podpisały lub przystąpiły do niego później 22 państwa. Nie są stronami statutu m. in. Związek Radziecki. Stany Zjednoczone, a także Polska (por. UNLS, *Territorial Sea*, 1956, s. 706, przyp. 3).

⁶ LNTS, 58, s. 301.

⁷ „... puisque c'est à la notion d'utilisation normale et non à un criterium géographique, que s'attache la définition”. Soc. des Nat., Rapport du Commission du ports à la Conference, Compte rendu, Annexe 5, s. 91.

⁸ Np. R. Laun, *Le regime international des ports*, RCADI, 1926, V, s. 5; G. Gidel, *Le droit international de la mer*, II, s. 26, a także Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, I, 1960, s. 753—754.

⁹ Niewielka stosunkowo ilość państw sygnatariuszy pozbawia statut waloru umowy o bardziej powszechnym znaczeniu. Por. C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe*, z. 1, 1957, s. 59.

które dzięki swym funkcjom morskim tradycyjnie uważane są za porty morskie¹⁰.

Trudności tych nie nastęrcza tradycyjna definicja portów morskich. Uwzględniając zarówno element funkcjonalny, jak i geograficzny, pozwala na wyłączenie portów leżących nad morzem, ale nie pełniących funkcji handlowych (porty morskie, porty rybackie, porty o specjalnym przeznaczeniu); nie dopuszcza też obejmowania nią portów rzecznych tylko dlatego, że są dostępne dla handlu czy żeglugi morskiej. Definicja przyjęta w statucie uwzględnia pierwszą z wymienionych sytuacji, drugą (wyłączenie portów rzecznych) pozostawia bez wyraźnego uregulowania¹¹.

Żadna z tych definicji nie rozwiązuje problemu określenia terytorialnego zasięgu portu. Pozwalają one tylko na mniej lub bardziej ściśle odróżnianie portów morskich od pojęć pokrewnych. Porty morskie tak odróżnione cechuje ponadto rozciąganie się ich na pewnym ściśle odgraniczonym obszarze.

Z międzynarodowego punktu widzenia posiadają równe znaczenie lądowe, jak i morskie granice portów morskich¹². Tylko bowiem określenie portów jako wyodrębnionej jednostki terytorialnej umożliwia właściwą ocenę prawną sytuacji, w której zachodzi wstępne pytanie, czy sytuacja ta miała miejsce w obrębie portu.

Przy omawianiu delimitacji portów morskich należy wziąć pod uwagę jedną szczególną okoliczność: międzynarodowe zainteresowanie gospodarcze wszystkimi portamiorskimi dostępnymi dla żeglugi międzynarodowej nie osłabia faktu, że porty te znajdują się pod suwerennością terytorialną poszczególnych państw morskich. Stąd też wyznaczanie terytorialnego zasięgu portów będzie zawsze w zasadzie kwestią należącą do wewnętrznej kompetencji tych państw¹³.

¹⁰ Londyn położony jest nad Tamizą, 50 mil od granicy morskiej — licząc od London Bridge (*Ports of the World*, Annual 1958, s. 1452); Brema 67 mil morskich od ujścia Wezery (ibidem, s. 936); Hamburg nad Łabą 76 mil od otwartego morza (ibidem, s. 1099); Rotterdam, który osiągnąć można z morza w 1½ godz., co odpowiada około 30 milom (ibidem, s. 1099); Antwerpia, która leży nad Skaldą 55 mil od morza (ibidem, s. 779); Szczecin około 65 km od ujścia Odry.

¹¹ W czasie układania statutu słusznie zauważono, że pod kwalifikację tej definicji podpada np. port w Paryżu (Soc. des Nations Rapport de la Commission de Communication et du Transit sur le project de Convention, s. 14). Nasuwa się tym bardziej przykład portu w Moskwie, nazwanego „portem pięciu mórz”, który dostępny jest dla handlu morskiego poprzez kanały: mariański, Moskwa—Wołga, Stalina (*Der Grosse Brockhaus*, t. VII, s. 535; t. VIII, s. 160 i t. XI, s. 163).

¹² Inną opinię wyrażają w tym względzie R. Laun, *La rège international des ports*, RCADI, 15, 1926 (V), s. 9) oraz G. Gidel (*Le droit international de la mer*, 1932, II, s. 26). Uważają oni, że z międzynarodowego punktu widzenia tylko granice morskie portu mają znaczenie prawne.

¹³ Por. na przykład Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. I,

Istnieje wszakże szereg umów międzynarodowych, które określały ogólnie albo w szczegółach terytorialny zasięg portów. Odnoszą się one jednak tylko do konkretnych portów, obowiązują tylko między stronami tych umów i nie mają bezpośredniego wpływu na istnienie powszechnych zasad w tym zakresie. Mogą jednak dać podstawę do wyabstrahowania pewnych zwyczajowych kryteriów wspólnych, które jednolicie służyły stronom przy określaniu obszarów poszczególnych portów.

Nie ma żadnej wątpliwości, że w terytorialnym zasięgu portów morskich znajduje się, obok części wodnej, część lądowa. Dawna praktyka przekazała bardzo obszerne pojęcie lądowej części portów morskich, zwanej „caput portus”¹⁴. Wprawdzie tak szeroka koncepcja jest dzisiaj nie do przyjęcia, przecież te same co dawniej techniczne wymogi właściwego funkcjonowania portu domagają się włączenia do obszaru portu szeregu urządzeń, składów, linii komunikacyjnych itp., znajdujących się na lądzie stałym. O takich technicznych elementach, które określają lądową część portów, była mowa w szeregu orzeczeń angielskich sądów łupów, rozstrzygających wątpliwość, czy pewne towary, które podległy zaborowi, znajdowały się w porcie w rozumieniu konwencji haskiej z 1907 r.¹⁵ Analogiczne ustalenia znaleźć można w umowach międzynarodowych, w szczególności zaś w umowach dotyczących udzielania ułatwień w zakresie celnym (wolne porty, wolne składy, wolne obszary portowe) albo w umowach dotyczących dzierżaw bądź całych portów, bądź pewnych ich części¹⁶.

Bardziej generalnie tyczą tego zagadnienia pewne dicta zawarte w opinii doradczej Stałego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie pol-

1960, s. 754. Praktyczne wymogi polityki wewnętrznej obok wymogów zarządu portów sprawiają ponadto, że państwa określają różne granice zasięgu portów dla różnych celów: kontroli celnej (tzw. port fiskalny), pilotażu, sanitarnych itp.

¹⁴ M. Hale mówi, że każdy port „posiada wieś, miasteczko lub miasto, to jest «caput portus», nadające miano portowi” (op. cit., s. 47). Jest to miejsce przyjmowania marynarzy, dla sprzedawania towarów i aprowizowania statków” (op. cit., s. 46). Dzisiejsze stanowisko wolnego hanzeatyckiego miasta Hamburga (jednego z 10 krajów w obrębie NRF) wywodzi się historycznie z jego stanowiska jako caput portus (por. G. Ripert, *Droit maritime*, t. I, 1950, s. 52, przypis, a także E. Reibstein, *Das Völkerrecht der deutschen Hanse*, ZAÖVR, 17, 1956, s. 38 i n.). Porty francuskie Bordeaux i Le Havre uzyskały od roku 1924 autonomię (G. Ripert, op. cit., 213). Do dziś też szczególne stanowisko posiadają „Cinque Ports of England”: Hastings, Ramenhale, Hetha, Dover i Sandwich (por. M. Hale, op. cit., s. 106, a także *Halsbury's Laws of England*, 7, 1952, s. 301).

¹⁵ Por. orzeczenia w sprawie: Roumanian 1915 (Treherm Prize Cases, I, 1916, s. 75), Eden Hall, 1916 (Grant Prize Cases, II, 1918, s. 86), Batavier II; Batavier IV, 1917 (ibidem, s. 433), Dandolo, Caboto, 1916 (ibidem, s. 347).

¹⁶ Por. dalej rozdz. 5 i 6.

skiej służby pocztowej w Gdańsku (z 16 V 1925 r.). Trybunał zastrzegł wprawdzie, że nie jest jego zadaniem ustalić, „jakie są dokładne granice (każdego) portu”¹⁷, dokonał jednak wyraźnego przeciwstawienia szczególnej koncepcji portu gdańskiego jako obszaru pocztowego, która wynikała ze spornych postanowień m. in. konwencji paryskiej (1920 r.)¹⁸, znacznie węższej koncepcji odpowiadającej zwyczajnemu, handlowemu znaczeniu portu. Trybunał uznał mianowicie, że byłoby ograniczeniem praw Polski do ustanowienia służby pocztowej na obszarze portu Gdańska posłużenie się „czerwoną linią przeprowadzoną przez zarząd portu na mapie miasta Gdańska w tym celu, by wskazać, że wśród linii kolejowych, działek i urządzeń oznaczonych w obrębie tej linii” znajdują się te, „które specjalnie służą portowi”¹⁹. Ta właśnie czerwona linia wyznaczała zasięg lądowej części portu gdańskiego w zwykłym handlowym znaczeniu. Na mapie każdego portu znaleźć można (albo wyznaczyć) taką właśnie linię, w obrębie której znajdują się wszystkie, niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania portu, linie komunikacyjne, składy, urządzenia przeładunkowe, dźwigi, krany itp.

Przy rozważaniu morskiej granicy portu punktem wyjściowym jest ustalenie prawnego charakteru wód należących do portu. Nie ma dziś żadnych wątpliwości, że bądź stanowią one część wód wewnętrznych, bądź tworzą je w całości w danym miejscu.

Czynnik „naturalny” portów²⁰ oznacza, że porty morskie położone są głównie u ujścia rzek, nad zatokami albo nad różnymi wcięciami morza w ląd. Formacje te stanowią wody wewnętrzne państw nadbrzeżnych. Porty mieszczące się w takich formacjach nie muszą jednak obszarem morskim pokrywać się z całymi obszarami zatok czy ujść rzek i stąd obszarów tych nie można identyfikować. Zdarzać się może bowiem, że zewnętrzna (morska) granica portu oddzielać może wody portu od reszty wód wewnętrznych zatoki. Takie stanowisko zajął np. angielski sąd admiralicji odnośnie do Grant Harbour, portu w zatoce św. Pawła na Malcie w wypadku „Erymanthos” (1914)²¹.

Inne natomiast konsekwencje wynikają z takiego położenia portów, o których powstaniu w danym miejscu zadecydowały nie tyle warunki naturalne, ile sztuczne urządzenia wzniesione ludzką ręką²². Powstanie

¹⁷ CPJI (B), nr 11, s. 40.

¹⁸ W szczególności istniała rozbieżność poglądów co do znaczenia art. 29—32 konwencji paryskiej z 9 XI 1920 r. i art. 149—168 i 240 układu warszawskiego z 24 X 1921 r.

¹⁹ CPJI (B), nr 11, s. 12.

²⁰ M. Hale odróżniał trzy elementy portów: naturalny, sztuczny i cywilny (stosunki prawne). M. Hale, op. cit., s. 46.

²¹ *Treherm Prize Cases*, I, 1916, s. 345.

²² G. Gidel odróżnia naturalne od sztucznych granic zewnętrznych portów

takich portów spowodowało w konsekwencji włączenie pewnych przyległych obszarów morza w obręb portów, które tym samym w całości uzyskały stanowisko wód wewnętrznych. Obszar wodny portów w takich wypadkach graniczy więc bezpośrednio z morzem terytorialnym.

Takie też wypadki wzięto pod uwagę na konferencji kodyfikacyjnej w Hadze w 1930 r.²³; jej wnioski przyjęła następnie Komisja Prawa Międzynarodowego, przygotowując projekt konwencji w sprawie reżimu morza terytorialnego. Dyskusja w Komisji (na sesji szóstej — 1954 r., i ósmej — 1956 r.) dała podstawę do wysuwania daleko idących wniosków, by w krańcowych wypadkach zbyt dalekiego wysuwania instalacji i urządzeń portowych w kierunku morza, do pewnych tylko granic uznać, że objęte są one stanowiskiem wód wewnętrznych; w dalszej części miałyby dzielić stanowisko morza terytorialnego²⁴. Przeważył jednak pogląd przeciwny, że „wody portu, aż do linii wyznaczonej między najdalej wysuniętymi na zewnątrz urządzeniami portowymi, tworzą część wód wewnętrznych państwa nadbrzeżnego”²⁵. Pogląd ten znalazł wyraz w ostatecznie przyjętym tekście art. 8 konwencji w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej (Genewa, 1958) r.)²⁶.

Nie bez znaczenia dla ustalania zewnętrznej morskiej granicy portów jest stanowisko przypisywane redom. Tradycyjnie redy odróżniano technicznie od portów, ale jednocześnie przeważały poglądy, że redy funkcjonalnie (a przez to i prawnie) mają charakter części portów. Poglądy te ulegały stopniowej ewolucji, przy czym nie bez znaczenia dla tej ewolucji jest techniczny rozrost portów morskich, a wraz z nim stała tendencja wysuwania red coraz dalej w kierunku otwartego morza, często na znaczne odległości od brzegu.

(G. Gidel, *Le droit international de la mer*, II, 1932, s. 26); P. Fauchille proponował odróżnienie portów, które są wytworem ludzkim, od zatok jako formacji naturalnych (Fauchille, *Bonfils Traité de droit international public*, wyd. 8, 1921—1926, s. 388—389); por. także np. ust. 2 Harbour Act z 1950 r. Nowej Zelandii: „Przystań albo port obejmuje jakkolwiek przystań właściwie tak nazwaną czy to naturalną, czy sztuczną” (UNLS, *Territorial Sea*, 1956, s. 211).

²³ „Devant les ports les installations permanentes, qui s'avancent le plus vers le large de sont considérées comme faisant partie de la côte, aux fins de la delimitation de l'étendue de la mer territoriale” (Soc. d. Nat. Questions juridiques, 1930, 9. s. 12 i 14, s. 133).

²⁴ Pomosty i groble powinny być włączone do portu, zdaniem Lauterpachta, ale do granic trzech albo czterech mil (Yearbook of ILC, I, 1954, s. 88). Żywo przeciwstawiał się temu Scelle (ibidem). Sir Gerald Fitzmaurice natomiast kontynuując zastrzeżenia Lauterpachta proponował, by mola i pomosty o znacznych długościach w części uważać za należące do portów; w części zaś objęte być miały stanowiskiem morza terytorialnego (Yearbook of ILC, I, 1956, s. 193).

²⁵ Yearbook of ILC, II, 1956, s. 269.

²⁶ UN Conference on the Law of the Sea, II, s. 270.

W wypadku statku „Belgia” (1914 r.) przyjęto już wprawdzie zasadę wyłączenia redy z zasięgu obszaru portowego, utrzymując jednocześnie tradycyjne odróżnienie techniczne red od portów. Ustalono wówczas, że „port oznacza miejsce, do którego statki handlowe zwyczajnie zawijają dla załadowania czy wyładowania ładunku, a nie miejsca na otwartej redzie, gdzie żadne ładunki nie są kiedykolwiek rozładowywane, czy załadowywane”²⁷. Redy służyć miały tylko dla zakotwiczania.

Konflikty poglądów tradycyjnych i nowszych widoczne były jeszcze w czasie haskiej konferencji kodyfikacyjnej w 1930 r. Sprawozdawca wspomina wprawdzie, że domagano się jeszcze włączenia red („które służą do wyładowywania i załadowywania statków”)²⁸ do portów, ale przeważył ostatecznie pogląd, że redy nie tylko nie stanowią części portów, ale że powinny być włączone do obszaru morza terytorialnego²⁹.

Za tą koncepcją podążyły debaty Komisji Prawa Międzynarodowego. Ostatecznie przyjęty tekst art. 9 konwencji genewskiej w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej brzmi: „Redy, które są normalnie używane dla ładowania, wyładowywania i zakotwiczania statków³⁰, a które by inaczej położone były całkowicie albo częściowo poza zewnętrzną granicą morza terytorialnego, są włączone do morza terytorialnego”³¹. Tekst ten (z jednym wyjątkiem w czasie debat pierwszej komisji konferencji genewskiej, 1958 r.)³² nie podległ żadnym zmianom w stosunku do pierwotnie proponowanego. Przecież jednak w czasie dyskusji w Komisji powracała stale myśl, by uznać redy bądź za część portu, bądź w każdym razie za część wód wewnętrznych³³.

²⁷ Grant Prize Cases, II, 1918, s. 35; analogiczne ustalenia przynosi orzeczenie francuskiego sądu łupów w sprawie statku Walküre z 1915 r. (Rivista di diritto internazionale, X, s. 61).

²⁸ Soc. des Nat. Questions juridiques, 9, s. 14 i 133.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Przewodniczący Komisji Prawa Międzynarodowego otwierając dyskusję w roku 1954 oświadczył: „Reda jest wycinkiem wody przyległym do brzegu i używanym dla zakotwiczania statków, które nie mogą podejść bliżej brzegu” (Yearbook, I, 1954, s. 89).

³¹ *UN Conference on the Law of the Sea*, II, s. 133. W tym znaczeniu redy nie posiadają w ogóle znaczenia przy odgraniczaniu wód wewnętrznych od morza terytorialnego. Mogą leżeć bądź w obrębie wód wewnętrznych, bądź w obrębie morza terytorialnego, co więcej, mogą stanowić enklawę na otwartym morzu (por. nie przyjętą poprawkę niderlandzką na pierwszej komisji konferencji genewskiej, 1958, *UN Conference on the Law of the Sea*, III, s. 142—144).

³² Tekst art. 9 projektu został zmieniony na wniosek Argentyny, przez podanie stanowisku red, także „zabojowanych przejść” u wejścia do portów (*UN Conference on the Law of the Sea*, III, s. 143—144).

³³ Yearbook of ILC, I, 1954, s. 89; także *UN Conference on the Law of the Sea*, III, s. 142—143, oraz II, s. 64 (wypowiedź Ledesmy).

Mimo dużej jednomyślności osiągniętej przy przyjęciu postanowień konwencji genewskiej co do red, zwrócić należy uwagę na fakt, że szereg umów międzynarodowych, będących nadal w mocy³⁴, a także ustawodawstwo wewnętrzne, odróżniają tradycyjnie na zasadzie technicznej redy od portów i przyznają im stanowisko wód wewnętrznych.

W konkluzji stwierdzić można, że porty morskie stanowią specyficzny zespół urządzeń technicznych na lądzie i na wodzie, topograficznie związany z morzem, służący żegludze i handlowi morskiemu. Cały ten system urządzeń jest organicznie powiązany z życiem gospodarczym kraju, któremu służy w zakresie prowadzenia handlu zagranicznego (a także w zakresie obronności, rybołówstwa). W tym celu stanowi on wyodrębnioną jednostkę administracyjną określoną prawem wewnętrznym państwa nadbrzeżnego.

Zarówno te założenia administracyjne, jak i potrzeby handlu międzynarodowego powodują, że porty są jednocześnie wyodrębnionymi jednostkami terytorialnymi; rzutują na to także pewne reminiscencje historyczne. Porty posiadają granice (morską i lądową) wyznaczone systemem urządzeń technicznych służących funkcjom portów. Aczkolwiek podlegają suwerenności państw nadbrzeżnych, przecież o stanowisku tego terytorium decyduje zespół szczególnych norm prawnych, odrębnych od norm określających stanowisko prawne innych lądowych czy morskich terytoriów podlegających suwerenności państwowej.

WSTĘP DO PORTÓW MORSKICH

2. PLANOWANY WSTĘP DO PORTÓW MORSKICH (DLA CELÓW HADLOWYCH)³⁵

Faktyczna wolność wstępu. Prawo traktatowe. Ewolucja prawa zwyczajowego: wolność dróg i komunikacji, wzrost suwerenności terytorialnej. Prawo państw nadbrzeżnych do regulowania wstępu do portów. Dostęp do morza dla państw otoczonych lądem. Konkluzje.

Cały mechanizm obrotu handlowego, tysiące statków, które zawijają dziś do obcych portów morskich na całym świecie, zależeć muszą od pewnego minimum uregulowania w płaszczyźnie prawa międzynarodowego najbardziej zasadniczych kwestii.

³⁴ Por. na przykład statut genewski z 1923 r., który postanawiał włączenie red do portów, jeśli są one używane dla celów międzynarodowego handlu i nawigacji (LNTS, 58, s. 304). Wśród odpowiedzi rządowych nadesłanych KPM jedynie Brazylia opowiedziała się za włączeniem red do wód wewnętrznych (Yearbook of ILC, II, 1956, s. 26).

³⁵ J. B. Moore (zapewne jako pierwszy) wprowadził odróżnienie „zamierzonego

Spośród tych kwestii na czoło wysuwa się pytanie, czy i w jakim zakresie służy państwu flagi statków prawo wstępu do obcych portów. Czy więc i jak dalece państwa nadbrzeżne mają obowiązek prawny dopuszczania obcych statków do swych portów morskich.

Punktem wyjścia rozważań w tym zakresie musi być podstawowe domniemanie, obowiązujące dziś w prawie międzynarodowym, że porty morskie leżą w zasięgu suwerenności państw nadbrzeżnych, są częścią terytorium państwowego. Z drugiej strony jednak stwierdzić można rozległą praktykę państw, wskazującą na daleko posuniętą swobodę przy korzystaniu ze wstępu do obcych portów morskich (faktyczny ruch statków obcych w portach, umowne udzielanie prawa wstępu). Zachodzi więc pytanie, czy praktyka ta (tak rozległa ilościowo) daje podstawę do stwierdzenia, że doprowadziła ona do uchylenia podstawowego domniemania pełnej suwerenności państw nad ich portami. Czy więc w rezultacie można mówić, że w sferze międzynarodowego prawa zwyczajowego wykrystalizowała się norma wolności wstępu do portów morskich, ograniczająca wykonywanie suwerenności w tym zakresie.

Analiza szeregu umów międzynarodowych regulujących sprawę wstępu do obcych portów daje podstawę do sformułowania kilku zasadniczych wniosków.

Umowy, o których mowa, obok ustanawiania (w różnej zresztą formie i w różnym zakresie)³⁶ prawa swobodnego wstępu do portów morskich, z reguły podkreślają pierwotne prawo państw nadbrzeżnych co do określania portów jako otwartych dla handlu międzynarodowego³⁷, ograniczania dopuszczania obcych statków zgodnie z wymogami zarządu portu, a nawet w wypadkach, w których uznają one to za konieczne³⁸, do całkowitego (lub częściowego) zamykania portów normalnie dostępnych dla żeglugi międzynarodowej³⁹.

wstępu" (intended access), od „nie dobrowolnego" wstępu w wypadku niebezpieczeństwa do portów (J. B. Moore Digest). W języku polskim wydaje się lepiej oddać tę samą treść w przeciwstawnym określeniu „planowany" i „nie planowany" wstęp (por. rozdz. 4).

³⁶ Statut genewski np. postanawiał w art. 2, że państwa podejmą kroki, „by udzielać statkom ... równość ... co do wolności wstępu do portów" (LNTS, 58, s. 301).

³⁷ „Tak dalece, jak porty te są otwarte dla użytku publicznego" (art. XVIII traktatu przyjaźni i nawigacji Norwegia — ZSRR; Shapiro STS, I, s. 310); por. także analogiczne sformułowanie: traktat przyjaźni, handlu i nawigacji Niemcy — Meksyk z 1882 r. (BFSP, 73, s. 709).

³⁸ Art. 3 statutu genewskiego: nic nie ogranicza „swobody kompetentnych władz portowych do stosowania takich środków, które uznają one za niezbędne dla należytego prowadzenia czynności portowych" (LNTS, 58, s. 301).

³⁹ Art. 16 statutu genewskiego przewiduje takie uprawnienia państwa nad-

W umowach wielostronnych, które miały za zadanie abstrakcyjne określenie prawa swobodnego wstępu do portów morskich, zaznacza się bardzo wyraźnie znikomym materialnie zakresem tego prawa. Przykładem najbardziej charakterystycznym jest tutaj statut genewski z 1923 r.⁴⁰.

Umowy dwustronne natomiast dają na ogół podstawę do stwierdzenia znacznie szerszego zakresu prawa swobodnego wstępu do portów morskich kontrahentów. Regulują one bowiem konkretne stosunki między dwoma państwami i gdzie zaistnieją wyjątkowo zbieżne interesy obydwóch kontrahentów; ustanawiali oni najwyższe standardy wzajemnego traktowania swych statków w zakresie wolnego wstępu do swych portów morskich⁴¹.

Jest rzeczą znamioną, że równie liberalne i szerokie sformułowania znaleźć można w tekstach prywatnych projektów konwencji, które nigdy nie nabrały mocy obowiązującej⁴².

Do tego samego wniosku można dojść przy badaniu odnośnych postanowień takich umów wielostronnych ustanawiających prawo swobodnego wstępu do pewnych portów morskich, z których nie wynikało ograniczenie wykonywania suwerenności jakiegokolwiek państwa (np. postanowienia odnośnie do Triestu zawarte w traktacie pokojowym z Włochami, 1947 r.)⁴³. Także traktaty pokojowe, których celem było między innymi, nałożenie szczególnych zobowiązań na stronę pokonaną, precyzują bardzo obszerne prawo wstępu do portów morskich⁴⁴.

Praktyka państw zmierzająca do wprowadzenia na podstawach umownych pewnej równowagi między roszczeniami o prawo swobodnego

brzeżnego na wypadek „sytuacji przymusowej dotyczącej bezpieczeństwa albo żywotnych interesów państwa” (LNTS, 58, s. 305).

⁴⁰ Słusznie podkreśla R. Bierzanek ograniczony zakres przyjętej w statucie zasady otwartych portów (*Zarys międzynarodowego prawa publicznego*, pod red. M. Muszkata, 1955, s. 255).

⁴¹ Np. konwencja handlowa i nawigacyjna (Wielka Brytania, Wolna Republika Hanzeatycka) z 1825 r. (*Hertslet Treaties*, III, s. 226—227); art. 1 traktatu handlowego, nawigacyjnego i przyjaźni (Rosja, Szwecja i Norwegia) z 1838 r. (Martens NRG, XV, s. 580).

⁴² „Wejście statku handlowego do portów i zatok amerykańskiej republiki winno być wolne w czasie pokoju, z zastrzeżeniem względów bezpieczeństwa i higieny” (załącznik nr 4 do harwardzkiego projektu konwencji w sprawie wód terytorialnych, AJIL, 23, Spec. Suppl., s. 872); por. także rezolucję Instytutu Prawa Międzynarodowego, sesja haska 1898 r.: „En regle general, l'access des ports... est presumé ouvert aux navires étrangers” (Annuaire, IDI, 17, 1898).

⁴³ Ust. 1 art. 5 załącznika VIII do traktatu pokoju z Włochami z 1947 r. (UNTS. 49, s. 201).

⁴⁴ Por. na przykład art. 327 traktatu wersalskiego z 1919 r., a także art. 218 traktatu w Neuilly, podobnie odnośne postanowienia nie ratyfikowanego traktatu sewrskiego z 1920 r.

wstępu do obcych portów a prawem państw nadbrzeżnych do regulowania wstępu obcych statków, nie znajduje tak silnego wyrazu w sferze prawa zwyczajowego. W sferze tej dominuje dzisiaj w tym zakresie zasada suwerenności państw nadbrzeżnych. Stan ten jest rezultatem wielowiekowej ewolucji w praktyce państw na morzu, której w miarę rozwoju stosunków gospodarczych towarzyszyło coraz wyraźniejsze konsolidowanie się suwerenności terytorialnej. Sięgając do odległej praktyki średniowiecznej, stwierdzić można szeroko wówczas stosowaną swobodę i wolność wstępu do obcych portów. Liberalizm ten posiadał tradycję wywodzącą się i posiadającą bliski związek z uświęconą w średniowieczu zasadą wolności przechodu przez cudze terytorium. Zasadę tę proklamował jeszcze na przykład statut Kazimierza Jagiellończyka z 1447 r.⁴⁵ o wolności na rzekach królewskich. O publicznym charakterze korzystania z portów mówił pisarz angielski XIII w., Bracton⁴⁶.

Porty uważane były powszechnie za „porta maris”; były jakby mostami łączącymi dwa różne szlaki komunikacyjne, morski i lądowy, na których obowiązywała ta sama zasada swobody korzystania z nich.

Ślady tej swobody spotkać można wprawdzie jeszcze w praktyce państw XVII w. (choćby sporadycznie)⁴⁷, przecież już od XIV i XV w. narastać zaczyna wyraźnie proces przeciwny⁴⁸.

Coraz żywsze zainteresowanie dla handlu i żeglugi morskiej i dążenie do opanowania ich w drodze konkurencji, wzrost potęgi morskiej niektórych państw, powstawanie silnych ośrodków handlu morskiego (porty hanzeatyckie, Wenecja i konkurująca z nią Genua) sprawiało, że pełna swoboda korzystania z obcych portów stopniowo zanikała.

Spór między Anglią a Danią na przełomie XVI i XVII w. o prawo żeglowania wzdłuż wybrzeży norweskich, a w tym o prawo wolności wstępu do portów, wyraźnie świadczy o dokonującej się ewolucji. Korespondencja i sprawozdania z rokowań dotyczące tego sporu wskazują na zasadniczą zmianę argumentacji strony podnoszącej roszczenia o wolny dostęp do portów. Ostateczne wnioski, do jakich prowadzą rezultaty tego sporu, wskazują, że roszczenie o prawo wstępu do portów

⁴⁵ Volumina Legum, 1732, s. 151—152. Podobnie Jan Ostroróg pisał w swym memoriale z 1477 r., że „jak drogi, tak i rzeki winny być wolne bez żadnej przeszkody” (*Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, V, 1878, s. 137); por. także H. Grocjuusz, *De iure belli ac pacis libri tres*, II, § XI, XII i XIII.

⁴⁶ Cyt. za M. Hale, op. cit., s. 89.

⁴⁷ M. Hale zauważa, że nadal jeszcze w zasadzie zabronić statkom wejścia do portu nie można (op. cit., s. 88).

⁴⁸ Ibidem, s. 89. Ograniczenia te wyływały z tzw. *ius regium* (mieszczące w sobie prawo zakazywania importu pewnych towarów), które kolidowało na terenie portów z *ius privatum* i *ius publicum*.

może być tylko wówczas skuteczne, jeśli prawo to zostało ustanowione w umowie⁴⁹.

Ograniczenia importowe i protekcjonizm⁵⁰, coraz częstsze przenoszenie się konfliktów zbrojnych na morze, a w tym związku powstawanie silnych flot wojennych, to dalsze czynniki ewolucji. Porty z gościnnych mostów stają się mostami zwodzonymi: strzeżonymi „gateways”⁵¹.

O ostatecznym utrwaleniu się rezultatów tej ewolucji i skryształowania się norm świadczą ustalenia zawarte w orzecznictwie arbitrażowym XIX i XX w.

Wnioski, jakie nasuwają się na tle analizy tego orzecznictwa, streścić można następująco:

1. W braku jakichkolwiek zobowiązań traktatowych żadna odpowiedzialność nie może być przypisana państwu nadbrzeżnemu, które zabrania wstępu do swych portów, za szkody wynikłe stąd dla innego państwa⁵².

2. Zamknięcie portu morskiego dla ruchu zagranicznego albo tylko ograniczenie (czy też odmowa wstępu) nie powoduje nawet obowiązku państwa nadbrzeżnego do powiadomienia zainteresowanych państw o wprowadzonych ograniczeniach⁵³. Nie istnieje bowiem żadne skuteczne prawo, które by zostało przez takie zachowanie się państwa nadbrzeżnego naruszone.

3. Nawet w wypadkach istnienia zobowiązań traktatowych, przyznających pewnym państwom prawo swobodnego wstępu do portów morskich, państwo nadbrzeżne mające takie zobowiązania nie traci prawa do zamknięcia portu w razie wyższej konieczności. Za szkody zaś wynikłe na skutek odmowy dopuszczenia uprawnionych statków odpowiada

⁴⁹ Dokumenty te zawarte są w zbiorze Rymera Foedera, XVI, s. 154, 395, 429.. 479. W ostatniej fazie rokowań angielskie instrukcje przewidywały, że należy żądać od Duńczyków poszanowania „przywilejów udzielonych poddanym Jej Królewskiej Mości dla swobody wstępu, handlowania i rybołówstwa w portach i wzdłuż wybrzeży Norwegii” (ibidem, s. 479).

⁵⁰ Por. R. Zaorski, *Wolne obszary portowe*, 1950.

⁵¹ M. Hale podkreśla w tym związku wyspiarski charakter Anglii i stąd szczególne znaczenie portów dla bezpieczeństwa kraju: „This Kingdom is an island, and the ports of the Kingdom are the gates, ostia regni, as well in reference to the exercise of trade, as in reference to the safety and security of it” (M. Hale, op. cit., s. 50).

⁵² Por. orzeczenie arbitrażowe prezydenta Chile w sporze angielsko-argentyńskim o zamknięcie Buenos Aires z roku 1870 (La Pradelle, *Politis*, RAI, II, s. 637 i n.; także BFSP 63, s. 1173 i n.).

⁵³ Arbiter uznał w tymże orzeczeniu, że państwo nadbrzeżne nie ma obowiązku „podania [do wiadomości] warunków, na jakich neutralne statki wchodzić mogą do blokowanego portu” (BFSP, s. 1183).

tylko o tyle, o ile nie powiadomiło zainteresowanych państw o wprowadzeniu ograniczeń⁵⁴.

Dzisiejsza praktyka morska państw wydaje się potwierdzać te zasady⁵⁵. Potwierdzają je również niektóre przepisy prawa morskiego handlowego⁵⁶. Z drugiej strony jednak, mimo odmiennych zasad prawnych leżących u podstaw stosunków handlowych na morzu już w średniowieczu, mimo że — jak wykazano — zasada swobodnego wstępu do portów stopniowo zaniknęła, przecież interes państw nadbrzeżnych spowodował, że obecnie państwa wykonują suwerenność nad portami z daleko idącym umiarem.

Nie istnieje już dzisiaj zwyczaj, który przejściowo panował w początkowym okresie wzmożonych ambicji państw na morzu, polegający na wydawaniu licencji. Dzisiaj zezwolenia takie sprowadziły się do zakresu niezbędnego, wyznaczonego potrzebami bezpieczeństwa ruchu w porcie, formalności celnych itp. i leżą w kompetencji władz portowych. Taka solenna forma zezwolenia dotyczy obecnie jeszcze tylko okrętów wojennych wizytujących obce porty morskie.

Czy jednak ta liberalna praktyka, będąca pewnego rodzaju przyzwoleniem, nie rodzi bardziej trwałych skutków w postaci ograniczenia wykonywania suwerenności państw nadbrzeżnych? Negatywną odpowiedź na to pytanie kryją w sobie zupełnie wyraźnie wnioski, jakie wysnuć można z rozważań dotychczasowych. Dodatkowym dowodem przeciwko domniemaniom, jakie by rodzić mogła liberalna praktyka państw w zakresie dopuszczania obcych statków do portów morskich jest ustawodawstwo wewnętrzne państw. Znaczna większość państw podkreśla jednolicie swoje prawo do regulowania ruchu w portach, prawo swobodnego określania, jakie porty są otwarte, a także prawo ustanawia-

⁵⁴ Por. orzeczenie Fryderyka Wilhelma IV pruskiego z roku 1843 w sprawie między Wielką Brytanią a Francją w wypadku tzw. blokady Portendicku. Arbiter stwierdził wówczas, że rząd francuski będzie musiał zapłacić odszkodowanie „za straty, których by nie doznali [poddani brytyjscy], gdyby pozwany rząd zawiadomił rząd brytyjski o tych ograniczeniach” (La Pradelle, *Politis*, RAI, I, s. 526). Por. także art. XI traktatu anglo-francuskiego z 1788 r., na którym oparto skargę angielską (Martens, R. 3, s. 519).

⁵⁵ Por. orzeczenie Thames and Mersey Mar. Ins. Co. v. Van Laun, z 1905 r. (Lord Chorley of Kendal, *Arnould on Marine Insurance*, 1954, I, s. 382a i n.); także Luigi Montana v. Cechofracht (Q. B., WLR, 1956, s. 480 i n.).

⁵⁶ O tzw. klauzuli lodowej na wypadek strajku w porcie por. S. Matysik, *Podręcznik prawa morskiego*, 1959, s. 177. Szereg orzeczeń wewnętrznych potwierdza jednolicie, że w wypadku odmowy wejścia do jakiegoś portu (portu przeznaczenia zgodnie z umową charterową) stosuje się specjalne klauzule dewiacyjne (deviation clause) umowy ubezpieczenia morskiego.

nia warunków dopuszczania statków do pewnych portów, czasowego albo całkowitego ich zamykania⁵⁷.

W anglosaskiej praktyce sądowej ukuto dla określenia stanowiska statków odwiedzających obce porty nazwę „subditi temporanei”⁵⁸. Pod nazwą tą kryje się żywa analogia do stanowiska obcokrajowców na terytorium państwa przyjmującego. Przykładem zastosowania takiej analogii w umowie międzynarodowej może być układ handlowy z 1921 r. między Zjednoczonym Królestwem a RSFRR. Strony, przyznając sobie wzajemnie ułatwienia w zakresie korzystania z portów morskich, zastrzegły jednocześnie, że nic „nie powinno osłabiać prawa każdej ze stron do podejmowania takich środków ostrożności, do podejmowania których są one upoważnione przez ich odnośne ustawy, co do dopuszczania obcokrajowców na swe terytoria”⁵⁹. W tym zakresie zaś jest dzisiaj powszechnie uznaną w prawie międzynarodowym zasadą, że „gdy obcokrajowiec przybywa na granicę domagając się dopuszczenia . . . państwo posiada niewzruszalne prawo odmówić dopuszczenia”⁶⁰.

Z rozważań dotychczasowych nie wynika więc, by w płaszczyźnie prawa zwyczajowego obowiązywała zasada wolności wstępu do portów morskich. Omawiany statut genewski „głosi wprawdzie zasadę otwartych portów, lecz w ograniczonym zakresie”⁶¹. Nie można przypuszczać, że jako umowa poświęcona właśnie problemowi portów morskich, miał on na celu ograniczenie istniejących zwyczajowo uprawnień kontrahentów. Przeciwnie, miał zagwarantować maksymalne wzajemne udogodnienia, na jakie mogli i chcieli zgodzić się kontrahenci. Trudno więc zgodzić się z poglądem często nadal reprezentowanym w nauce, że „w czasie pokoju porty handlowe muszą pozostawać otwarte dla obrotu międzynarodowego”⁶².

Wolność wstępu do portów uznać można natomiast za postulat polityczny, który — jak wykazano — przyświecał państwom przy formułowaniu zobowiązań umownych.

Nie można też, zdaje się, dowodzić istnienia zasady prawnej wolności wstępu do portów jako konsekwencji wolności żeglugi morskiej, jak to czyniono np. ze strony polskiej w wypadku statku „Batory”

⁵⁷ Np. Belgia (UNLS, *Territorial Sea*, 1956, s. 75), Chiny (op. cit., s. 112), Francja (op. cit., s. 134), Israel (op. cit., s. 152), Włochy (op. cit., s. 164), Japonia (op. cit., s. 173), Nikaragua (op. cit., s. 216) i in.

⁵⁸ J. B. Moore, *Digest*, VII, s. 308.

⁵⁹ Shapiro, STS, I, s. 102.

⁶⁰ Por. opinię odrębną sędziego Reada w wypadku Nottebohma (druga faza), ICJ Reports, 1955, s. 46—48.

⁶¹ Por. Bierzanek, op. cit., s. 255, także C. Berezowski *Prawo Międzynarodowe*, Wykłady, z. 1, s. 59.

⁶² C. J. Colombos, *The international Law of the Sea*, 1954, s. 129.

w 1951 r. Zasada ta jest jedną z konsekwencji zasady wolności morza otwartego i nie ma nic wspólnego z możliwością zawijania do obcych portów. O ile słusznie w tym przypadku można było powoływać się na polsko-amerykańską umowę z 1931 r. (art. 6)⁶³ co do dyskryminacyjnego postępowania władz amerykańskich w stosunku do statku „Batory”, o tyle zbyt odległe było argumentowanie na podstawie pozbawienia Polski rzekomych uprawnień, wypływających z zasady wolności wstępu do obcych portów.

Obrońcy zasady wolności wstępu wprowadzają ponadto często dodatkowy argument obowiązku równego, w znaczeniu identycznego traktowania statków wszystkich bander w obcych portach. Jest to problem, który sprowadza się do konieczności ustalenia jakiegoś minimalnego standardu równego traktowania państw. Nie stoi bowiem nic na przeszkodzie, by państwo nadbrzeżne stosowało wobec poszczególnych państw różne, wyższe standardy traktowania, jak np. na zasadzie równości z własnymi statkami — standard preferencyjny czy standard najwyższego uprzywilejowania⁶⁴.

Z zagadnieniem wstępu do portów morskich pozostaje w pewnym związku szczególnie problem dostępu do nich dla państw otoczonych lądem. Problem ten pojawił się dopiero w czasach nowożytnych. Ambicje morskie państw bez naturalnego dostępu do morza ujawniły dwie równorzędne kwestie oczekujące prawnego uregulowania: kwestię równego traktowania ich flagi na otwartym morzu i stąd na warunkach ogólnych zawijania do portów morskich ich statków, a także kwestię połączenia tranzytem od strony lądu ich terytoriów z obcymi portami morskimi.

Kwestie te zaczęto od dawna regulować w szeregu dwustronnych umów. Rozwiązywano też pewne szczególne wypadki w umowach wielostronnych (traktaty pokojowe)⁶⁵. Ostatnio wszakże wysunięto projekt generalnego unormowania tego zagadnienia⁶⁶. Zając się tym miała kon-

⁶³ Zasady tej nie określają jednolicie polskie noty; mowa w nich o „zasadzie pokojowej żeglugi” (*Zbiór dokumentów*, 1951, s. 2214), „zasadzie wolności żeglugi” (op. cit., s. 2221, 2232, 2247), albo o „elementarnym prawie żeglugi międzynarodowej” (op. cit., s. 2229). Umowę polsko-amerykańską powołuje ostatnia dopiero polska nota, „która zawiadamiała jednocześnie o wycofaniu «Batorego» z obsługi linii nowojorskiej (op. cit., s. 2247—8)”.

⁶⁴ Por. G. Schwarzenberger, *International Law*, I, wyd. 3, 1957.

⁶⁵ Np. traktat wersalski, 1919 r., (udogodnienia tranzytowe dla Czechosłowacji).

⁶⁶ Historia tych usiłowań sięga jednostronnej akcji podjętej w roku 1864 przez Szwajcarię (por. M. Huber, *Die rechtlichen Verhältnisse einer schweizerischen Meerschiffahrt unter Schweizerflagge*, 1918). Szereg wielostronnych konwencji (jak barcelońska, 1921 r.), także konferencje w sprawie tranzytu i komunikacji, ostatnio zaś konferencja GATT (por. art. V układu, UNTS, 55, s. 195), próbowały rozwiązać ten problem w sposób generalny, ale jednocześnie ramowy.

ferencja genewska w sprawie prawa morza w 1958 r.⁶⁷. Rezultaty szerokich dyskusji ujęte zostały normatywnie w art. 2, 3 i 4 konwencji w sprawie morza otwartego. O ile art. 2 i 4 uznają, że państwa bez dostępu do morza korzystać mają na równi z zasady wolności morza otwartego (art. 2) i z prawa do własnej flagi (art. 4), o tyle węzłowy problem tranzytu reguluje art. 3. Przesłanką podstawową dla określenia konsekwencji prawnych tego unormowania jest stwierdzenie, że po to, by (in order to)⁶⁸ państwa otoczone lądem mogły korzystać z uprawnień przyznanych w art. 2 i 4, muszą one wpięrcw uzyskać dostęp do morza od strony lądu. Środkiem prowadzącym do tego, według art. 3, ma być zawieranie umów (dwustronnych) przyznających swobodę tranzytu.

Charakter prawny zobowiązań przyjętych w omawianym artykule przez sygnatariuszy konwencji jest dość wątpliwy. Trudno bowiem uznać je nawet za rodzaj pactum de contrahendo, skoro brak zarówno w tekście jak i w dyskusjach położenia nacisku na obowiązku zawarcia takich umów. W gruncie rzeczy artykuł ten stanowi ramową deklarację, dającą podstawę do domagania się ze strony państw otoczonych lądem — umownego ułożenia kwestii tranzytu, nie nakładającą jednak żadnego obowiązku prawnego zawarcia takiej umowy przez państwo oddzielające od morza.

Niewiele światła rzucają na to zagadnienie ustalenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie prawa przejścia przez terytorium Indii (Portugalia v. India) z 1960 r.⁶⁹. Podstawę uznania przez Trybunał w pewnym zakresie prawa przejścia na rzecz Portugalii stanowił tzw. zwyczaj miejscowy, który w ujęciu Trybunału nie różni się materialnie od dwustronnej umowy⁷⁰. W konkluzji słuszne wydaje się więc twierdzenie, że wolność przejścia przez cudze terytorium w ogóle, a zwłaszcza w celu uzyskania dostępu do morza, jest dzisiaj powszechnie uważana „nie za regułę prawa narodów, ale za uprawnienie, które może być stwierdzone w wielostronnych czy dwustronnych umowach”⁷¹.

3. ZAMKNIĘCIE PORTÓW W RĘKACH POWSTAŃCÓW

Zamknięcie na podstawie zarządzenia; „blokada” portu.
Uznanie za stronę wojującą. Rola postępu technicznego
w zakresie dzisiejszego pojęcia blokady.

Stan wewnętrznego zagrożenia państwa nierzadko zamienić się może ze zwykłej „brutum fulmen” w otwartą wojnę domową. W takiej sy-

⁶⁷ Konferencję tę poprzedziła Preliminaryjna konferencja 12 państw otoczonych lądem (*UN Conference on the Law of the Sea*, VII, s. 67 i n.).

⁶⁸ Ibidem, s. 136.

⁶⁹ ICJ Reports, 1960, s. 6 i n.

⁷⁰ Ibidem, s. 40.

⁷¹ *UN Conference on the Law of the Sea*, I, s. 309.

tuacji, którą pod pewnymi warunkami uważa się jeszcze za sprawę czysto wewnętrzną, wypływać mogą pewne konsekwencje międzynarodowe.

Odnosnie do stanowiska portów i możliwości korzystania z nich, otwarta rebelia posiadać będzie istotne znaczenie, gdy powstańcy opanują część terytorium, włączając w to pewne porty morskie⁷².

Wspólną cechą różnych poglądów wyrażanych w tym związku w XIX i XX w. jest opinia, że wypadki zamknięcia portów w rękach powstańców oceniać należy inaczej niż zamknięcie portów w warunkach normalnych.

Większość orzeczeń arbitrażowych, szczególnie wydanych po roku 1856⁷³, zgodnie stosowała w takich wypadkach, przez analogię, normy dotyczące blokady *iuris gentium*. W konsekwencji jakkolwiek zakaz formalny zabraniający obcym statkom zawijania do portów, które są w rękach powstańców, wydany przez tzw. rząd legalny, uważany był za nieskuteczny, a co więcej — bezprawny, jeśli nie był poparty efektywną siłą zbrojną⁷⁴.

Można mieć wątpliwości, czy zasada ta była zastosowana w wypadku statku „Toucan”, w roku 1836, gdzie stwierdzono, że „zabronienie... statkom wejścia do ... portu, który został zamknięty z uwagi na istniejące tam powstanie, było tylko wykonywaniem prawa właściwego suwerennemu państwu”⁷⁵. Niemniej port w San Jose, gdzie odmówiono statkom wejścia do Porto Allegre, jest jedynym wejściem do tego wewnętrznego portu objętego wówczas powstaniem.

Trzy spośród orzeczeń arbitrażu wenezuelskiego z 1903 r. (*Companie Général des Asphaltes de France, De Caro i Martini*)⁷⁶ jednolicie przyjęły zasadę, że „nie jest rzeczą możliwą, zgodnie z prawem międzynarodowym, zamykać na mocy dekretu lub zarządzenia rządowego portów, które są w rękach rewolucjonistów”⁷⁷. Rząd ma prawo zamknięcia takich portów, „ale w zakresie, w jakim posiada siłę morską, by uczynić je rzeczywiście efektywnymi”⁷⁸.

⁷² „Wody przyległe do brzegu państwa są uważane za będące w obrębie jego jurysdykcji tylko dlatego, ponieważ mogą być opanowane z brzegu. Stąd też wynika, że kiedy utraci się panowanie nad tym lądem ... ustaje również suwerenność nad wodami” podlegającymi kontroli (H. Wheaton, *International Law*, Lawrence, wyd. 7, 1863, nota 241 na s. 846).

⁷³ Deklaracja paryska 1856 r. postanawiała m. in., że blokada, aby mieć moc obowiązującą, musi być efektywna.

⁷⁴ Chodziło bowiem o równość traktowania wszystkich państw neutralnych.

⁷⁵ J. B. Moore, *International Arbitrations*, V, s. 4616.

⁷⁶ J. H. Ralston, *Venezuelan Arbitrations*, 1904, s. 336, 817 i 842.

⁷⁷ Ibidem, s. 336.

⁷⁸ Ibidem, s. 337.

Odmienne nieco rozumowanie przeprowadził arbiter w czwartym z tej samej serii orzeczeniu w wypadku *Orinoco Steamship Company*. Stwierdził on, iż tylko wówczas można by stosować do portów w rękach powstańców normy odnośnie do blokady, gdyby „rebelianci i rewolucjoniści zostali uznani za stronę wojującą”⁷⁹.

Istnieje wprawdzie ścisła współzależność między ustanowieniem blokady a uznaniem stanu wojny. Uznanie nie jest jednak warunkiem ustanowienia blokady. Przeciwnie, „ustanowienie blokady przeciwko powstańcom, nadaje im, jeśli go już nie posiadają, stanowisko strony wojującej”⁸⁰ w stosunku do rządu, który ustanowił blokadę.

Najbardziej aktualnym orzeczeniem międzynarodowym co do zamknięcia portu w rękach powstańców było orzeczenie w wypadku *Oriental Navigation Company (Stany Zjednoczone v. Meksyk)* z roku 1928. Ustalono wówczas, że państwo pozwane (Meksyk) nie miało obowiązku dopuszczania obcych statków do portu będącego w rękach powstańców „bez takiego sprawdzenia dokumentów, jakie przepisane jest prawem meksykańskim”⁸¹. Ponadto dodano jednak, że „nie można uczciwie powiedzieć, iż port Frontera był w rękach powstańców, gdy miały miejsce wypadki, o które chodzi. W rzeczywistości [bowiem] był on częściowo opanowany przez „Aqua Prieta”, federalny meksykański okręt wojenny”⁸².

Motywy tego orzeczenia wskazują wyraźnie na dokonującą się ewolucję i odstępstwo od zasad przyjmowanych jednolicie jeszcze w 1903 r. Rozjemcy podkreślili wyraźnie, że normy dotyczące klasycznej blokady, oparte na deklaracji paryskiej z 1856 r., muszą ustąpić wobec „wymogów państwa prowadzącego wojnę, poddanych nowoczesnym warunkom wojny morskiej”⁸³. Przyznali ponadto, że jakkolwiek w odniesieniu do okoliczności rozstrzyganego sporu presja wywierana przez okręt wojenny może być usprawiedliwiona, to jednak „działanie «Aqua Prieta» może być na pewno uważane za pogwałcenie prawa istniejącego przed wojną światową” (sc. pierwszą wojną światową)⁸⁴.

Obok postępu technicznego w zakresie warunków wojny morskiej na tę zmianę poglądów wywierał i wywiera nadal wpływ zgoła inna okoliczność. Tzw. rząd legalny, pozbawiony faktycznie władzy nad pewnymi portami, opanowanymi przez powstańców, będzie zawsze usiłował

⁷⁹ Ibidem, s. 95.

⁸⁰ Por. McNair, *International Law Opinions*, II, s. 393, pismo brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych z dnia 15 IX 1902 r.

⁸¹ AJIL, 23, 1929, s. 434.

⁸² Ibidem, s. 435.

⁸³ Ibidem, s. 436.

⁸⁴ Ibidem.

w pierwszym rządzie użyć środków administracyjnych; będzie próbował, jak długo to będzie możliwe, traktować stan zamieszek czy powstania za sprawę czysto wewnętrzną, będzie starał się udaremnić próby kontaktowania się powstańców ze światem zewnętrznym. Usiłowania te będą miały na celu uniknięcie uznania powstańców za stronę wojującą, co byłoby automatyczną konsekwencją ustanowienia blokady portów zajętych przez powstańców.

Istotną jednak jest w tym względzie postawa państw trzecich, która nie jest jednolita i zależy oczywiście od sentymentów politycznych. Państwa te mogą bądź zupełnie wstrzymać stosunki handlowe z zamkniętymi czy blokowanymi portami, bądź też domagać się:

1. w przypadku zwykłego zarządzenia o zamknięciu, ustanowienia blokady⁸⁵,

2. w przypadku jednak ustanowienia blokady, ażeby blokada ta była efektywna.

Ilustracją zachowania się państw trzecich w takich nowoczesnych warunkach może być tzw. blokada portów chińskich z roku 1949. Dekret chińskiego rządu nacjonalistycznego, z czerwca 1949 r., postanawiał zamknięcie pewnych części wybrzeża chińskiego (włączając w to niektóre porty). Znamienne było zachowanie się dwóch państw — Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, a zwłaszcza tej ostatniej. Po ostrych protestach⁸⁶ nastąpiły próby przełamania stanowiska nacjonalistów chińskich przez zastosowanie środków retorsji. W rezultacie zrodził się kompromis, a w ostatecznym etapie całkowita kapitulacja ze strony Wielkiej Brytanii. Zrazu bowiem rząd brytyjski zarządził konwojowanie statków handlowych, ale tylko na morzu otwartym, ponosząc ryzyko zajęcia tych statków w rejonie morza terytorialnego⁸⁷. Całkowity zakaz udawania się do portów chińskich wydał ten rząd w odpowiedzi na ostrzeżenie rządu nacjonalistycznego o założeniu min u wejść do zamkniętych portów⁸⁸.

Zarówno rozstrzygnięcie w wypadku Oriental Navigation Company, jak i wypadek „blokady” portów chińskich wskazują na obecną praktyczną trudność utrzymania ścisłego odróżnienia zamknięcia portów będących w rękach powstańców na mocy dekretu (które mogło osiągnąć powszechną skuteczność w stosunku do państw trzecich), od blokady (która mogła okazać się nieefektywna).

⁸⁵ Por. McNair, op. cit., III, s. 257 i n.

⁸⁶ Por. „The Times”, numery z 1949 r.: 20 i 25 VI, 2 VII, 25 i 26 VIII, 13 IX, 19, 24 i 30 XII. Por. notę rządu amerykańskiego z 28 VII 1949 r. (RGDIP, 1950, s. 761).

⁸⁷ „The Times” z 24 XII 1949 r.

⁸⁸ Ibidem.

Coraz wyraźniej też widać dzisiaj odrzucanie ścisłego stosowania tradycyjnych zasad blokady do zamknięcia portów w rękach powstańców. Jednocześnie utrzymuje się w mocy zasada, że nieskuteczne będzie samo tylko proklamowanie zarządzenia. Uważa się za konieczne, by do takiej proklamacji dołączać ostrzeżenie, że na straży poszanowania takiego suwerennego aktu państwa stać będą okręty wojenne⁸⁹. W rezultacie proklamacja taka jest w praktyce i de facto równoznaczna z blokadą danych portów. Nie wywołuje jednak takich skutków, jak uznanie powstańców za stronę wojującą.

Tendencja ta pozornie osłabia formalne stanowisko międzynarodowe powstańców. Z drugiej strony jednak uzyskują oni znaczne zwiększenie uznania dla ich faktycznej władzy na obszarze przez nich opanowanym. Odnośnie do tych obszarów (a także leżących w ich obrębie portów) występują oni jakby władza w pełni suwerenna. Próbują też skutecznie przeciwstawić się środkom ustawowym stosowanym przez tzw. rząd legalny.

W odniesieniu do zasadniczego problemu omawianego w niniejszym rozdziale, tj. problemu wstępu do portów, status mixtus, jaki reprezentuje w dzisiejszym prawie międzynarodowym stan wojny domowej⁹⁰, wywołuje ten skutek, że w pewnym zakresie prawo regulowania wstępu do portów w rękach powstańców posiadają dwie, konkurencyjne w sporze wewnętrzną władze.

Co do rządu powstańczego wydaje się, że aczkolwiek władza jego jest tylko władzą de facto, to jednak jest ona bardziej bezpośrednia i bezwarunkowa. Gdyby rząd taki wydał normalne zarządzenie zabraniające wstępu do portu będącego pod jego kontrolą, musiałoby ono mieć pełną skuteczność prawną w stosunku do wszystkich państw⁹¹. Gdyby zaś co do tego samego portu chciał podjąć analogiczne kroki rząd legalny, musiałby z natury rzeczy, obok zarządzenia administracyjnego, zastosować jakieś skuteczne środki przymusu⁹².

⁸⁹ Por. proklamację rządu w Dżakarcie w marcu 1958 r.: „Indonezyjska marynarka wojenna... zarządziła zamknięcie trzech portów w północnym Celebesie, ale sama flota będzie musiała to siłą narzucić” („The Times” z 20 III 1958 r.).

⁹⁰ Szczególnie po drugiej wojnie światowej zaznacza się coraz wyraźniej tendencja do stosowania norm dotyczących wojny także w wypadkach zamieszek wewnętrznych, które jeszcze formalnie nie uzyskały charakteru powstania, czy rebelii ocenianej już w płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Tendencji tej sprzyja silny obecnie ruch narodowowyzwoleńczy ludów Afryki i Azji.

⁹¹ Sam fakt panowania nad portem daje skuteczność zakazowi.

⁹² Por. przyp. 89.

4. NIE PLANOWANY WSTĘP DO PORTÓW MORSKICH

Zasady humanitaryzmu i arbitralne ich stosowanie. Rola umów: określanie warunków uzasadniających wstęp, jednolite klauzule. Zasada wolności wstępu: obiektywne i subiektywne okoliczności.

Pod pojęcie nie planowanego wstępu do obcych portów podpadają wypadki przymusowego schronienia się jakiegoś statku na skutek grożącego mu niebezpieczeństwa w podróży morskiej.

Szczególne konsekwencje w takich okolicznościach wynikają z wypadków, w których portem schronienia jest port zamknięty dla normalnego ruchu zagranicznego, albo — mówiąc ogólniej — nie jest nim „port przeznaczenia”⁹³.

Zachodzą przy tym dwie zasadnicze kwestie:

1. czy statkom w niebezpieczeństwie można odmówić, zgodnie z obowiązującym prawem, wstępu do jakiegokolwiek portu,
2. jak należy oceniać stanowisko prawne statku chroniącego się w czasie jego pobytu w porcie.

Ogólne względy ludzkości, konieczność niesienia pomocy i oczekiwanie takiej pomocy od innych, były od dawna uważane za podstawę uprzywilejowanego traktowania statków chroniących się w portach w razie grożącego im niebezpieczeństwa⁹⁴.

Zarówno animozje polityczne⁹⁵, jak i względy gospodarcze⁹⁶ nie stały na przeszkodzie niesienia pomocy statkom w niebezpieczeństwie⁹⁷. Względy humanitaryzmu stosowane zrazu arbitralnie znajdują — wraz z ożywieniem stosunków państw na morzu — coraz liczniejszy wyraz w prawie traktatowym. W XVIII w. jeszcze nieliczne są takie postano-

⁹³ Port przeznaczenia (port of destination) albo port wizyty (port of call, p. o. c), oznacza „port, do którego statek jest upoważniony wejść w trakcie danej podróży” (*Dictionary of shipping terms and phrases*, 1954, s. 69).

⁹⁴ Por. sformułowanie tej normy w orzeczeniu Stałego Trybunału Rozjemczego w sprawie łowisk u wybrzeży północnoatlantyckich, 1910 r. (J. B. Scott, *The Hague Court Reports*, s. 180).

⁹⁵ Jakie istniały np. w czasie panowania Edwarda II między Anglią a Szkocją. Istnieją jednak dowody, że nie przeszkadzały one udzielać schronienia statkom w czasie burzy, które naruszyły zakaz kontaktowania się ze Szkocją (Rymer Foedera, V, s. 880). Por. także dokument w R. G. Marsden, *Documents relating to Law and Custom of the Sea*, I, 1915, s. 21.

⁹⁶ Np. częste w XVI i XVII w. naruszanie zakazu rybołówstwa u pewnych wybrzeży.

⁹⁷ Te same względy odegrały przy kolejnym znoszeniu ius naufragii, a na tej podstawie krystalizowania się potrzeby ratownictwa morskiego (Por. S. Matysik, *Prawo nadbrzeżne (ius naufragii)*, 1950).

wienia traktatowe⁹⁸; zamieszczane są jednak niemal z reguły w umowach dotyczących żeglugi, handlu czy wzajemnej przyjaźni w XIX i XX w.⁹⁹. Umowy te precyzowały ponadto uznane przyczyny, uzasadniające prawo statków do schronienia się w obcym porcie. Przyczynami tymi były: burza morska, brak żywności, a w przypadkach statków parowych brak węgla i wody, niezbędne naprawy, wreszcie ucieczka przed nieprzyjacielem lub piratami. Z prawa schronienia korzystać mogły wszystkie statki (także rybackie), a nawet okręty wojenne.

W formowaniu się powszechnie dziś obowiązującej normy dającej prawo schronienia się statkom w obcych portach, te jednolicie powtarzane klauzule traktatowe odegrały doniosłą rolę. Pozbawiły one ostatecznie stosowania zasad humanitaryzmu wszelkiej arbitralnej dowolności. Stanowiły formalny wyraz opinio necessitatis.

Niemalą rolę w formowaniu się tej normy zwyczajowej odegrał fakt, że umowy zawierające omawiane klauzule oparte były w większości na zasadzie najwyższego uprzywilejowania. Poszerzał się więc tą drogą znacznie krąg państw, w stosunku do których skuteczne były uprawnienia określone w tych klauzulach, chociażby umowy same były dwustronne¹⁰⁰.

Dodatkowym formalnym sprawdzianem konsolidowania się normy dotyczącej ochrony statków w niebezpieczeństwie jest ustawodawstwo wewnętrzne państw¹⁰¹.

Ewolucję w zakresie konsolidowania się omawianej normy zobrazować może przegląd orzecznictwa. W XIX w. przeważały przy stosowaniu ochrony statków w niebezpieczeństwie bardziej elastyczne motywy, oparte na względach humanitaryzmu, świadczące, że norma ta traktowana była jeszcze jako *ius aequum*.

Wyrażano mianowicie opinię, że „rzeczywiste i nieodparte nie-szczęście musi być w każdym czasie wystarczającym paszportem dla istoty ludzkiej przy takim zastosowaniu praw ludzkich”¹⁰², albo że odmowa państwa nadbrzeżnego byłaby naruszeniem „tych praw gościnności, które winny skłaniać każde państwo do udzielania ochrony i po-

⁹⁸ Np. art. XVII traktatu między Niderlandami a Stanami Zjednoczonymi z 1782 r. (Martens, R. 3, 1780—1784, s. 445); art. VIII traktatu między Hiszpanią a Stanami Zjednoczonymi z 1795 r. (Martens, R. 6, s. 144).

⁹⁹ Np. konwencja francusko-brytyjska z 1839 r. co do połowu ostryg (BFSP, 27, s. 987, art. VII), traktat portugalsko-boliwijski z 1879 r. (art. 13, BFSP, 70 s. 861).

¹⁰⁰ Por. M. Iwanejko, *Efekty jednolitych klauzul traktatowych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 3, s. 118).

¹⁰¹ Por. na przykład Bułgaria (*UNLS, Territorial Sea*, s. 81), Honduras (op. cit., s. 143), India (op. cit., 150), Szwecja (op. cit., s. 246), Włochy (op. cit., s. 169) i in.

¹⁰² Wypadek statku „Eleanor”, 1818 r. (J. B. Moore, *Digest*, II, s. 340).

mocy statkom zaprzyjaźnionych sąsiadów, by mogły one wchodzić do jego portów w wypadku nieszczęścia" ¹⁰³.

Inaczej już sformułował tę samą normę Stały Trybunał Rozjemczy w wypadku łowisk u wybrzeży północnoatlantyckich (1910 r.) ¹⁰⁴. Uznał on prawo amerykańskich statków handlowych i rybackich szukania schronienia także u tzw. „nie traktatowych wybrzeży" ¹⁰⁵. Uznał więc, że prawo to istniało niezależnie od potwierdzenia go w umowie.

Wypadek statku „Belgia", rozstrzygnięty orzeczeniem angielskiego sądu admiralicji uznać należy za nietypowy. Za podstawę przyjął ten sąd opinię, że „nie istniał żaden obowiązek [prawny] dopuszczenia statku «Belgia» do Alexandria Docks, ponieważ dopuszczenie [takie] jest kwestią kurtuazji, a nie prawa" ¹⁰⁶.

Aczkolwiek łatwo zrozumieć motywy polityczne, które kierowały sądem (niemiecki statek „Belgia" szukał schronienia w obawie przed spotkaniem francuskich okrętów wojennych na krótko przed przystąpieniem Anglii do wojny przeciwko Niemcom) ¹⁰⁷, to jednak zasada sformułowana przez sąd admiralicji wydaje się już anachroniczna w 1918 r.

Rozjemca Nielsen nie miał już najmniejszych wątpliwości w roku 1929, że należy w wypadku Kate A. Hoff zastosować „świetłą zasadę", która zezwala statkom w niebezpieczeństwie chronić się w każdym obcym porcie ¹⁰⁸.

Najistotniejszą konsekwencją prawną wynikającą z przymusowego wejścia statku do obcego portu były daleko idące zwolnienia i przywileje, z jakich korzystał statek na czas pobytu w porcie. Jego stanowisko starano się upodobnić do stanowiska statku na pełnym morzu ¹⁰⁹.

O uprzywilejowanym stanowisku statku decydować jednak miały nie jakieś abstrakcyjne formuły, ale konkretne okoliczności faktyczne, które można podzielić na dwie grupy: okoliczności obiektywne i subiektywne. Okoliczności obiektywne to zaistnienie rzeczywistej nagłej konieczności, niebezpieczeństwa, którego inaczej nie można uniknąć jak

¹⁰³ Wypadek statku „Enterprise" 1855 r. (J. B. Moore, *International Arbitrations*, s. 4373).

¹⁰⁴ J. B. Scott, *The Hague Court Reports*, s. 180.

¹⁰⁵ Ibidem, s. 181.

¹⁰⁶ *Grant Prize Cases*, II, s. 34.

¹⁰⁷ W chwili gdy kapitan statku zdecydował się na szukanie schronienia 3. VIII 1814 r.) nie było jeszcze stanu wojny między Niemcami a Wielką Brytanią. Takie same motywy i konkluzje por. w analogicznym wypadku „Prinz Adalbert", 1915 r. (Trehern Prize Cases, I, s. 70).

¹⁰⁸ UNRIAA, IV, s. 447.

¹⁰⁹ Analogię tę sformułował jako zasadę Calhoun w przemówieniu przed senatem amerykańskim w 1840 r. (J. B. Moore, *Digest*, II, s. 353). Zasadę tę zastosowano w orzeczeniu arbitrażowym w sprawie statku „Creole" (J. B. Moore, *International Arbitrations*, s. 4375).

tylko szukając schronienia w najbliższym porcie¹¹⁰. Okoliczności subiektywne zaś to faktyczny zamiar i motywy wejścia statku do portu.

Ilekcroć też statek zjawiał się u wejścia do portu domagając się szczególnego traktowania na zasadzie ochrony statków w niebezpieczeństwie, władze lokalne z reguły nie poprzestawały na stwierdzeniu „nagłej konieczności”, ale starały się także dochodzić, czy okoliczności te nie zostały przypadkiem użyte za wygodny pretekst¹¹¹.

Udzielając bowiem uprzywilejowanego stanowiska statkom w niebezpieczeństwie, państwa nadbrzeżne kierowały się także powszechnie uznaną zasadą, „iż samo wejście do portu, chociażby bez rozpoczęcia wyładunku, stanowi *prima facie* dowód importowania”¹¹². Jeśli więc nie dostarczy się dowodu przeciwnego, „z konieczności ma miejsce poprzednie domniemanie i [statkowi] przypisuje się [zamiar] oszukańczego importowania”¹¹³.

Interpretując prawo chronienia się statków w obcych portach, Stały Trybunał Rozjemczy (łowiska u wybrzeży północnoatlantyckich) stwierdzi konieczność takiego rozumienia tego prawa, by udaremnić jego nadużywanie. Trybunał uznał, że „aby przywileje te ... nie były nadużywane”, można domagać się od rybaków, którzy pozostaną w porcie schronienia dłużej niż 48 godzin, by zgłaszali się na komorze celnej¹¹⁴. Normy czasowej, ustalonej przez Trybunał w tym wypadku, nie można generalizować. Należy natomiast rozumieć, że to prewencyjne ograniczenie czasowe przysługujących przywilejów podkreśla pierwotną kompetencję państwa nadbrzeżnego, które rezygnuje ze swych uprawnień w ściśle określonym zakresie.

Obok szeregu uzasadnień praktycznych i humanitarnych, na których opiera się prawo schronienia się statku w niebezpieczeństwie, próbowano w literaturze tłumaczyć wyjątkowy charakter tego prawa „stanem wyższej konieczności”. W tym znaczeniu naruszenie jurysdykcji państwa nadbrzeżnego, które mogłoby mieć miejsce w wypadku niepożądanego wejścia do portu, staje się wybaczalne na podstawie założenia, „że statek nie powinien ponosić odpowiedzialności za to, iż dokonał nie zamierzonego wejścia” do obcego portu¹¹⁵.

¹¹⁰ Takie same obiektywne okoliczności decydują przy ocenie cywilnej odpowiedzialności kapitana statku w wypadku dewiacji.

¹¹¹ Por. wypadek „Eleanor”; 1818 r. (J. B. Moore, *Digest*, II, s. 340).

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*. Także wypadek „Aeolus” (*ibidem*, s. 341), wypadek „Brig Short” (*ibidem*, s. 339), a ponadto orzeczenie arbitrażowe w sprawie „Kate A. Hoff”, 1929 (UNRIAA, IV, s. 448).

¹¹⁴ J. B. Scott, *The Hague Court Reports*, s. 181.

¹¹⁵ Por. B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, 1953, s. 76, przyp. 23.

W konkluzjach podkreślić należy wyjątkowy charakter omawianego „nie planowanego” wstępu do obcych portów morskich w wypadku niebezpieczeństwa. Przeciwstawia się ono skutecznie prawu państwa nadbrzeżnego do (w zasadzie nieograniczonego) regulowania ruchu w portach. Prowadzi do uchylecia tego prawa, a w wypadkach naruszenia prowadzi do odpowiedzialności państwa nadbrzeżnego za powstałe stąd szkody dla państwa, którego statkom odmówiono wstępu celem schronienia.

Zwolnienie z opłat i ceł, stosowane do takich statków, jest dalszym uchYLENIEM tej „podstawowej i powszechnej zasady poddania statków w obcych portach miejscowej jurysdykcji”¹¹⁶. UchYLENIE to może też być słusznie uważane za „niezważanie na miejscowe ustawy”¹¹⁷, szczególnie w wypadkach, gdy prawo miejscowe nie przewiduje pozytywnie prawa chronienia się obcych statków w niebezpieczeństwie i uprawnień tych statków w czasie pobytu w porcie.

Państwo nadbrzeżne zachowuje natomiast nadal prawo oceniania w każdym konkretnym wypadku, czy zaistniały wspomniane wyżej okoliczności obiektywne i subiektywne, uzasadniające wyjątkowe traktowanie statków na zasadzie przysługującej im ochrony w niebezpieczeństwie.

UDOGODNIENIA W PORTACH DLA HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO

Z rozważań zawartych w poprzednich rozdziałach wynika, że (poza zwyczajową normą swobody wstępu do obcych portów w niebezpieczeństwie) tzw. zasada otwartych portów posiada znaczenie obowiązującego prawa tylko jeśli ustanawiają ją umowy między państwami. Podobnie wyłącznie umowny charakter posiadają inne różne szczególne udogodnienia przyznawane przez państwa nadbrzeżne w zakresie korzystania przez obce statki z urządzeń portowych oraz udogodnienia określające stanowisko statków obcych w czasie ich pobytu w portach.

Umowy te, w większości dwustronne, udzielają bądź jednostronnie, bądź wzajemnie pewnych uprawnień wykraczających poza normalne używanie urządzeń portowych.

Po stronie państw nadbrzeżnych udzielających takich szczególnych udogodnień następuje zawsze ograniczenie wykonywania suwerenności. Ograniczenia te w zależności od rodzaju i ich charakteru mogą być bądź ograniczeniami w zakresie rzeczowym (*ratione materiae*, np. strefy wol-

¹¹⁶ Sprawa „Kate A. Hoff” (UNRIAA, IV, s. 446).

¹¹⁷ B. Cheng, *op. cit.*, s. 76.

nocłowe), w zakresie ogólnym (*ratione loci*, np. różne typy dzierżaw), bądź w zakresie osobowym (*ratione personae*).

5. OGRANICZENIA WYKONYWANIA SUWERENNOŚCI RATIONE MATERIAE

Wolne porty, wolne strefy, wolne składy. Zwyczajowy model udogodnień — klauzule traktatowe.

Instytucja znana od dawna pod nazwą „wolny port”, wywodząca się zapewne z średniowiecznej instytucji „wolnych miast”¹¹⁸, mieści w sobie także uregulowanie szczególnych zwolnień celnych w portach. W tym zakresie też jest ona instytucją pokrewną wolnym strefom celnym w portach czy wolnym składom.

Ogólna koncepcja takich stref czy składów rozwinęła się w praktyce i ustawodawstwie wewnętrznym państw zanim stała się przedmiotem normowania w sferze międzynarodowej. Do dzisiaj też szereg państw utrzymuje wyłącznie na mocy ustaw wewnętrznych dokładnie oznaczone obszary w portach, na których wprowadzenie obcych towarów nie pociąga za sobą normalnych skutków w zakresie obowiązków celnych¹¹⁹.

Zapewne ta właśnie praktyka była ważnym czynnikiem, który wpłynął na wytworzenie się jednoznacznej instytucji określającej formę zwolnień celnych w portach morskich. Przyjęcie tej instytucji w sferze stosunków międzynarodowych przypisać zaś można dużej ilości klauzul traktatowych, jednolicie stosujących tę koncepcję jako gotowy model.

Aneks VIII traktatu pokoju z Włochami zawiera postanowienie, że pewne państwa mają uzyskać takie udogodnienia celne w porcie Triest, jak to jest w zwyczaju korzystać w innych portach¹²⁰. Zakres więc tych uprawnień był jednoznaczny i nie wymagał szczegółowego sformułowania.

Dla należytego wypełniania zobowiązań traktatowych w zakresie zwolnień celnych, państwa zwykły wyznaczać pewne obszary, strefy czy poszczególne budynki (składy), w obrębie których zwolnienia te miały być skuteczne.

Oдноśne umowy niekoniecznie określają wprost położenia takich stref w obrębie portów¹²¹: czasami przewidują późniejsze ustalenie tej

¹¹⁸ Przykładem tych odległych tradycji może być traktat między hrabią Sabaudii a Marsylią z 1226 r. (J. Bernard, *Recueil des Traitez*, I, 1700, s. 328b). Por. także G. Ripert, *Droit Maritime*, I, 1950, S. 213.

¹¹⁹ Por. R. Zaorski, *Wolne obszary portowe*, 1950; R. S. Thoman, *Free Ports and Foreign Trade Zones*, 1956; A. L. Lomax, *The Foreign Trade Zones*, 1947.

¹²⁰ UNTS, 49, s. 200.

¹²¹ Np. konwencja odnośnie do organizacji strefy Tangeru z 1923 r. (LNTS, 28, s. 542 i n.).

sprawy¹²² albo odwołują się do istniejących już obszarów czy stref w danych portach¹²³. Czasami określają tylko wielkość strefy, a jej lokalizację pozostawiają w kompetencji państwa nadbrzeżnego¹²⁴.

Sposób ustalenia strefy jest więc elementem incydentalnym i stąd zmiennym.

Z ograniczeń w zakresie pobierania opłat celnych, jakie przyjmuje na siebie państwo nadbrzeżne, nie wynika jednak ograniczenie jego pełnej kompetencji terytorialnej nad wolnymi strefami. Zachowuje ją nadal w pełni; także w zakresie kontroli celnej¹²⁵.

Powszechna praktyka traktatowa wskazuje, że dalszym esencjonalnym elementem omawianej instytucji jest zasadnicze służeńie jej „wolnościowemu reeksportowi”¹²⁶ towarów. Niemniej jednak te same strefy i urządzenia techniczne mogą być używane także dla normalnego ruchu towarów (import, eksport) państwa nadbrzeżnego, oczywiście z zachowaniem obowiązków celnych¹²⁷. Ta okoliczność potwierdza tezę, że zwolnienia celne nie posiadają w tym wypadku charakteru terytorialnego, ale czysto funkcjonalny w odniesieniu do towarów przechodzących przez strefę nie dla celów importu czy eksportu z terytorium państwa nadbrzeżnego.

Większość też umów ustanawiających omawiane zwolnienia zawiera wyraźne zastrzeżenie co do pełnego nadzoru i jurysdykcji, przysługujących nadal państwu przybrzeżnemu nad wolnymi strefami¹²⁸.

Istnieją wszakże przykłady dalej idących ograniczeń stosowanych w poszczególnych umowach, obejmujących obok funkcjonalnych, także terytorialne ograniczenia wykonywania suwerenności państwa nadbrzeżnego¹²⁹.

¹²² Np. traktat między RSFR a Estonią z 1920 r. (Shapiro, STS, I, s. 38).

¹²³ Ust. I, art. 3 załącznika VIII do traktatu pokojowego z Włochami (1947 r.) odwoływał się do granic wolnej strefy z 1939 r. (UNTS, 49, s. 201).

¹²⁴ Np. konwencja co do tranzytu przez Saloniki (Jugosławia, Grecja) z 1923 r. określała tylko wielkość strefy na 94 000 m² (LNTS, 25, s. 443).

¹²⁵ Por. np. porozumienie między Brazylią a Paragwajem z 1941 r. (UNTS, 5, s. 266), załącznik VIII traktatu pokoju z Włochami z 1947 r. (UNTS, 49, s. 202); także art. 18. konwencji polsko-gdańskiej z 1920 r. (LNTS, 5, s. 197).

¹²⁶ Por. R. S. Thoman, op. cit., 1956, s. 65.

¹²⁷ Np. art. 330 traktatu pokojowego wersalskiego (1919 r.) postanawiał: „Cło importowe może być nakładane na towary opuszczające wolną strefą dla konsumpcji w kraju”.

¹²⁸ Jak np. traktat między Wielką Brytanią a Sardynią z 1815 r. (*Hertslets Treaties*, 2, s. 129).

¹²⁹ Art. 1 konwencji co do tranzytu przez Saloniki (1923 r., Grecja—Jugosławia) postanawiał, że „serbska wolna strefa” poddana będzie zarządowi celnemu i ma być uważana za „serbskie terytorium celne” (LNTS, 25, s. 443); także porozumienie co do Zary (1922 r., Włochy—Jugosławia): „Rząd włoski oświadcza... że terytorium Zary jest poza jurysdykcją celną królestwa Włoch” (LNTS, 18, s. 410).

Jak wspomniano, umowy ustanawiające wolne strefy w portach to w większości umowy dwustronne. Co więcej, zawierane są one w formie jednostronnych koncesji na rzecz państwa będącego w szczególnej potrzebie gospodarczej korzystania z obcych portów (np. państwa bez dostępu do morza)¹³⁰. W konsekwencji bardzo często w umowach tych brak czysto formalnej wzajemności.

Brak tej formalnej wzajemności bywa wszakże kompensowany na innej płaszczyźnie: ekonomicznej lub politycznej. Układ między Brazylią a Paragwajem, na podstawie którego Paragwaj uzyskał ułatwienia celne w porcie Santos, powołuje jako podstawę motywy polityczne: „obopólne pragnienie wzmocnienia więzów przyjaźni i dobrego sąsiedztwa”¹³¹. Podobnie układ co do portu Dairen (Dalny) z 1945 r. podkreślał, że ułatwienia udzielone tam Związkowi Radzieckiemu przez Chiny miały „chronić interesy Związku Radzieckiego w Dairen jako porcie dla importu i eksportu”¹³².

Szczególną formę ewentualnej wzajemności znaleźć można w umowach mających na celu ustanowienie stref wolnocłowych na rzecz państw otoczonych lądem. Na przykład konwencja polsko-czechosłowacka (z 1947 r.), która ustanowiła „sektory strefy wolnocłowej” w Szczecinie, przewiduje, że rząd polski może domagać się dla swych firm żeglugowych prawa korzystania ze stref wolnocłowych, jakie Czechosłowacja może uzyskać w portach państw trzecich, oczywiście za zgodą tych państw¹³³.

O takich samych ewentualnych wzajemnych uprawnieniach wspominał statut genewski z 1923 r.¹³⁴.

Określony w swych esencjonalnych elementach model zwolnień celnych w portach nie oznacza wszakże istnienia obowiązku państw do ustanawiania wolnych stref w ich portach morskich. Instytucja ta ma charakter fakultatywny. Ten ich charakter potwierdza dowolne ustanawianie stref, jak i ich modyfikowanie czy całkowite likwidowanie na warunkach określonych w umowach¹³⁵.

¹³⁰ Np. Szczecin (traktat wersalski, a także konwencja polsko-czechosłowacka z 1947 r.), Triest (konwencja z 1921 r. a także traktat pokoju z Włochami z 1947 r.), Santos (układ z 1941 r.).

¹³¹ UNTS, 54, s. 264. Strony powołały się przy tym na zasady ułożone w rezolucji odnoszącej się do wolnych stref, przyjętej przez regionalną konferencję państw rzeki La Plata w 1941 r. (por. *Revista de Derecho Internacional*, 39, 1941, s. 9).

¹³² UNTS, 10, s. 364.

¹³³ UNTS, 85, s. 282.

¹³⁴ Por. ust. 4 protokołu przy statucie genewskim (LNTS, 58, s. 312).

¹³⁵ Np. czasokres 15 lat ustanowiony w konwencji polsko-gdańskiej z 1920 r. (LNTS, 6, s. 197).

Pewne wątpliwości co do tego budzić mogą niektóre postanowienia traktatowe ustanawiające zwolnienia celne w portach, zawarte w umowach wielostronnych.

Wśród tych umów wyróżnić można dwie grupy. Pierwsza to traktaty pokojowe, np. traktat wersalski (art. 328 do 330), a także nie ratyfikowany traktat pokoju z Turcją z 1920 r. (art. 341—344). Do tej grupy zaliczyć można (z pewnymi zastrzeżeniami) traktat odnośnie do Tracji z 1920 r., w którym Imperium Brytyjskie, Francja, Włochy i Japonia uzyskały od Grecji wolne strefy w porcie Dedeagacz na rzecz Bułgarii¹³⁶.

Druga grupa takich wielostronnych umów charakteryzuje się tym, że ustanowienie w nich wolnych stref w portach było częścią bardziej ogólnego uregulowania międzynarodowego stanowiska pewnych terytoriów. Ustanawiały one bądź wspólny zarząd (np. Tanger po 1923 r.)¹³⁷, bądź wyjęcie pewnego terytorium spod czyjejkolwiek suwerenności (np. wolny obszar Triestu od 1947—1954 r.)¹³⁸.

Wszystkie te umowy, przynajmniej w sposób dorozumiany (jeśli nie wyraźnie, jak w sprawie portu w Dedeagacz czy w Trieście), przyznawały prawo korzystania z ułatwień wolnocłowych także państwom stojącym poza stronami tych umów. W szczególności postanowienia odnośnie do takich ułatwień w Trieście miały być skuteczne dla wszystkich państw bez wyjątku¹³⁹.

Zachodzi więc pytanie, czy uchylenie mocy obowiązującej takich umów zgodną wolą kontrahentów mogło mieć wpływ na prawa państw trzecich pierwotnie przez nie uzyskanych¹⁴⁰.

Przykład Triestu jest pod tym względem bardzo charakterystyczny. Stan prawny Triestu unormowany w traktacie pokojowym z Włochami (1947 r.) uległ zasadniczej modyfikacji w roku 1954 z chwilą rozciągnięcia suwerenności nad tym obszarem przez Jugosławię i Włochy¹⁴¹. Włochy, które odtąd miały pełnić rolę suwerena na tej części Triestu, gdzie ustanowiony został poprzednio wolny port, postawione zostały

¹³⁶ LNTS, 28, s. 225 i n.

¹³⁷ LNTS, 28, s. 542 i n. na s. 555.

¹³⁸ Art. 21 traktatu pokoju z Włochami postanawiał, że „wolne obszary Triestu nie powinny być uważane za obszary cedowane” (UNTS, 48, s. 138).

¹³⁹ Art. 5 ust. 1 załącznika VIII traktatu postanawiał: „Statki handlowe i towary wszystkich państw winny mieć nieograniczony wstęp do wolnego portu” (UNTS, 49, s. 202).

¹⁴⁰ Zachodzić tu może sytuacja stworzenia stanu prawnego odnośnie do pewnego terytorium, która wywiera jakby obiektywne skutki prawne; por. koncepcję uwzględnioną w orzeczeniu w sprawie wolnych stref Górnej Sabaudii i obszaru Gex (CPJI A/B nr 46, s. 147—148).

¹⁴¹ Zbiór Dokumentów, 1954, s. 2858 i nast.

w szczególnej sytuacji prawnej wobec państw mających prawo korzystania z udogodnień w tym porcie. Rozwiązanie tego problemu zawiera p. 5 memorandum w sprawie porozumienia dotyczącego wolnego obszaru Triestu, który postanawia: „Rząd włoski zobowiązuje się utrzymać wolny port w Trieście zgodnie z postanowieniami artykułu 1—20 załącznika VIII traktatu pokojowego z Włochami”¹⁴².

W tej formie wyrażona została przez Włochy intencja przyjęcia na siebie w pełni tych zobowiązań, jakie „rzeczowo” związane były z obszarem wolnego portu w Trieście. Oczywiście, przyjęcie tych zobowiązań dokonane zostało formalnie w drodze aktu suwerennej woli państwa. Trudno jednak przypuścić, by Włochy mogły być uczynić inaczej bez naruszenia praw innych państw.

W konkluzjach stwierdzić należy, że model ułatwień celnych w portach, udzielanych fakultatywnie w umowach międzynarodowych, obejmuje trzy zasadnicze elementy esencjonalne:

1. domniemanie zakazu importu i eksportu między strefą wolnocłową a terytorium państwa nadbrzeżnego,
2. odpowiadające temu domniemaniu zwolnienia celne na towary przywożone i wywożone ze strefy,
3. zastrzeżenie pełnego wykonywania suwerenności terytorialnej państwa nadbrzeżnego.

6. OGRANICZENIA WYKONYWANIA SUWERENNOŚCI RATIONE LOCI

Typy dzierżaw portów lub stref w portach: cele handlowe i wojskowe. Elementy prywatnoprawne (używanie) i publicznoprawne (zarząd i władztwo). Socjalistyczny typ dzierżaw: dla celów handlowych (umowy między firmami państwowymi), dla celów wojskowych (wspólne używanie i zarząd).

Zwolnienia od miejscowych opłat celnych udzielane w formie wolnych portów, wolnych stref czy wolnych składów w portach mogą stanowić część znacznie dalej sięgających udogodnień udzielanych przez państwa nadbrzeżne.

Udogodnienia takie ujęte bywają w formę różnego typu dzierżaw. Dzierżawy takie powodują w zasadzie „wykonywanie pełnej władzy na części obszaru podlegającego suwerenności drugiego państwa”¹⁴³. Zakres jednak takich uprawnień różni się w zależności od celu i charakteru dzierżawy.

Z punktu widzenia tego charakteru i celu, dzierżawy obszarów por-

¹⁴² Ibidem, s. 2860.

¹⁴³ L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, 1958, s. 559.

towych podzielić można na dwa zasadnicze typy. Pierwszy z nich, popularny typ dzierżawy, spotkać można w umowach dotyczących wyłącznie handlowych stosunków między państwami. Prawo używania¹⁴⁴ określonych obszarów w portach, przyznane drugiemu państwu w ramach dzierżawy, jest elementem charakterystycznym dla tego typu dzierżawy. Jest to element cechujący także dzierżawy prawa prywatnego¹⁴⁵.

Znacznie wyższy stopień zaangażowania czynnika publicznoprawnego, w formie zarządu i władztwa (administration and control), znaleźć można w umowach ustanawiających dzierżawy w portach wyłącznie albo także dla celów wojskowych.

Cechą wspólną tych dwóch typów dzierżaw jest zachowanie nadal pełnej suwerenności państwa nadbrzeżnego. Wyrazem formalnym tego jest czasowy charakter dzierżawy.

Jest rzeczą charakterystyczną, że proporcje między tymi prywatnoprawnymi i publicznoprawnymi elementami, różnie są ułożone w różnych umowach i przewaga jednego nad drugim decydują o rozmiarach ograniczenia wykonywania suwerenności państwa nadbrzeżnego: im więcej znamion publicznoprawnych, tym dalej sięga to ograniczenie.

Polsko-czechosłowacka konwencja o współpracy gospodarczej (z 1947r.) może być stosownym przykładem ustanowienia dzierżaw dla celów czysto handlowych. Jest jednak umową szczególnie charakterystyczną dla nowych form stosunków między państwami socjalistycznymi. Umowa ta nie ustanowiła bezpośrednio dzierżawy stref w porcie szczecińskim, ale tylko ogólne warunki, na jakich strefy te mają być wydzierżawione w oparciu o umowę zawartą między instytucjami państwowymi wyznaczonymi przez zainteresowane rządy¹⁴⁶. Była więc tylko umową ramową, której międzynarodowy charakter miał następnie decydujący wpływ na kontrakt dzierżawy.

W wykonaniu postanowień tej konwencji podpisano następnie drugą umowę o dzierżawie terenów w porcie szczecińskim (z 15 VII 1949 r.). I ta umowa nie doprowadziła jeszcze do ustanowienia dzierżawy. Zawierała ona tylko, w formie załącznika, ramowy tekst umowy dzierżawy, która z kolei miała być zawarta między Szczecińskim Urzędem Morskim a Czechosłowackim Spedycyjnym Towarzystwem Akcyjnym (Metrans), jako zwykły akt notarialny.

¹⁴⁴ „Wyłączne i nieograniczone używanie” (porozumienie dotyczące Fiume, Jugosławia—Włochy, z 1924 r., LNTS, 52, s. 39); „wyłączne używanie na mocy dzierżawy” (art. XXI załącznika VI do konwencji polsko-czeskiej z 1947 r.).

¹⁴⁵ Por. L. Ehrlich, op. cit., s. 560.

¹⁴⁶ Por. K. Beister, *Geneza czechosłowackiej strefy wolnocłowej w Szczecinie*, „Przegląd Komunikacyjny”, 1949, nr 6; por. także W. Jastrzębowski, *Rejon czechosłowacki w Szczecinie*, „Gospodarka Morska” 1949, si 304 i n., na s. 309.

Mimo ostatecznego podporządkowania umów dzierżawy przepisom polskiego prawa rzeczowego, nie bez znaczenia dla międzynarodowego charakteru tych umów jest fakt, że stronami ich są przedsiębiorstwa państwowe. Charakter ten podkreślają oczywiście dwie poprzednio zawarte umowy między rządami polskim i czechosłowackim.

Niemniej jednak dzierżawy te nie wywołują tak silnego ograniczenia wykonywania suwerenności państwa nadbrzeżnego, jakie stwierdzić można na standardach umów państw kapitalistycznych¹⁴⁷. Znacznie dalej bowiem szło ograniczenie wykonywania suwerenności, gdy określano bezpośrednio w umowie międzynarodowej, że obszar dzierżawiony uważa się za „cedowany” na pewien okres czasu¹⁴⁸. Jednak państwa dzierżawiące zastrzegały sobie zawsze zachowanie swej pełnej suwerenności nad dzierżawionym obszarem¹⁴⁹, podkreślając, że obszar ten stanowi nadal integralną część ich terytorium¹⁵⁰ albo że obszary te nie będą miały żadnego charakteru eksterytorialnego.

Chińsko-radzieckie porozumienie co do portu Dairen (Dalny) z 1945 r. posłużyć może za przykład ustanowienia mieszanego typu dzierżawy służącej zarówno handlowym, jak i wojskowym celom. Stąd też, poza zwykłymi warunkami dzierżawy (w zakresie używania), porozumienie zawiera pewne postanowienia regulujące kwestię zarządu portu. Ale też szczególną formą jest ustanowienie zasad wspólnego używania i zarządu portu przez umawiające się strony¹⁵¹. Ten nowy element podkreśla jeszcze dobitniej inne porozumienie radziecko-chińskie (stanowiące obok poprzedniego, część tego samego traktatu przyjaźni i przymerza z 1945 r.) co do chińskiej changchuńskiej kolei¹⁵². Kolej ta miała być „wspólną własnością ZSRR i Chin” i miała być wspólnie eksploatowana¹⁵³.

Znacznie bliższe czysto wojskowego typu są dzierżawy uzyskane również w 1945 r. przez Związek Radziecki od Chin w porcie Artura¹⁵⁴.

¹⁴⁷ Eksploatatorskim typem dzierżaw w portach były tzw. koncesje w portach chińskich. Uzyskiwane na podstawie traktatów między 1851 a 1861, dawały one państwom europejskim szerokie uprawnienia jurysdykcyjne. Zniesione zostały stopniowo w czasie i po drugiej wojnie światowej (por. na przykład traktat o pozbawieniu eksterytorialnych praw w Chinach zawarty z Wielką Brytanią w 1943 r., Treaty Series, nr 2, Cml 6454) albo uznane zostały za wygasłe po 1949 r.

¹⁴⁸ Serbska strefa w Salonikach, konwencja grecko-jugosłowiańska z 1923 r. (LNTS, 25, s. 443).

¹⁴⁹ Konwencja odnośnie do koncesji i ułatwień, które mają być udzielone Czechosłowacji w Trieście, 1921 r. (LNTS, 32, s. 251).

¹⁵⁰ Porozumienie dotyczące Fiume z 1924 r. (LNTS, 52, s. 33).

¹⁵¹ UNTS, 10, s. 356.

¹⁵² UNTS, 10, s. 346.

¹⁵³ Por. art. 11 porozumienia, *ibidem*, s. 350.

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 358 i n.

I tutaj jednak zastosowano formułę wspólnego zarządu i nadzoru nad całym portem¹⁵⁵.

Podkreślić należy *sui generis* charakter tych dzierżaw. Ten szczególny charakter wynika niewątpliwie z podstawowych założeń ideologicznych, na jakich opiera się polityka państw socjalistycznych we wzajemnych stosunkach. Elementem wskazującym na odmienny charakter omówionych dzierżaw jest porzucenie koncepcji „wyłączonego używania” czy „wyłączonego władztwa i zarządu” w przypadku dzierżawy o typie wojskowym. Pojawiła się za to koncepcja wspólnego używania i wspólnego zarządu. Zmniejsza ona niewątpliwie zakres ograniczenia wykonywania suwerenności państwa udzielającego takich udogodnień.

Jak dalece słuszne będzie to spostrzeżenie przy ocenie stosunków między państwami socjalistycznymi, tak dalece nie znajduje ono potwierdzenia na tle umów między państwami kapitalistycznymi, albo umów, których tylko jedną ze stron było państwo socjalistyczne. Fińsko-radziecki traktat pokoju z 1947 r., ustanawiający dzierżawę bazy morskiej w Porkkala Udd, przewidywał wyłączne „używanie i zarząd terytorium i wód” w tym rejonie¹⁵⁶.

Taki też charakter posiadają wszystkie umowy o dzierżawie baz morskich, zawierane (w trakcie i po zakończeniu drugiej wojny światowej) między państwami kapitalistycznymi. Przykładem mogą być umowy Stanów Zjednoczonych z Wielką Brytanią czy Filipinami.

Zarówno te umowy¹⁵⁷, jak i późniejsze ich modyfikacje¹⁵⁸, a także na ich tle ustalenia sądów¹⁵⁹ wskazują na bardzo szeroki zakres jurysdykcji przyznany na dzierżawionych obszarach Stanom Zjednoczonym.

7. OGRANICZENIE WYKONYWANIA SUWERENNOŚCI RATIONE PERSONAE

Stanowisko osób i ładunku na pokładzie statku w obcym porcie. Zasada suwerenności państwa nadbrzeżnego — zasada zakrajowości. Tzw. doktryna angielska i system francuski

Stanowisko prawne osób i ładunku na pokładzie statku w obcym porcie pozostawało od XIX w. pod silnym wpływem fikcyjnej koncepcji,

¹⁵⁵ Ibidem. Dzierżawy radzieckie w porcie Dalny i porcie Artura zakończyły się dwustronnym porozumieniem w roku 1950 (AJIL, 40, 1950, Suppl., s. 86 i n.).

¹⁵⁶ UNTS, 48, s. 228 i n., na s. 321—2.

¹⁵⁷ LNTS, 204, s. 15 i n., UNTS, 6, s. 138 i n.

¹⁵⁸ W roku 1946 nastąpiła modyfikacja w zakresie przyznanej jurysdykcji wojskowym władzom w bazach dzierżawionych od Wielkiej Brytanii (*Treaty Series*, nr 365, Cmd 8076, 1950).

¹⁵⁹ Por. na przykład orzeczenie filipińskiego sądu najwyższego w sprawie *The People of Philipines v. Segundo K. Acierto* z 1947 r. (*International Law Reports*, 1953, (1957), s. 148).

zgodnie z którą statek na pełnym morzu uważany był za ruchome terytorium państwowe.

Opinia większości Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w wypadku statku „Lotus” (1927) podążyła właśnie za taką koncepcją. Trybunał orzekł między innymi, że „skutkiem zasady wolności pełnego morza jest to, iż statek na pełnym morzu jest upodobniony do terytorium państwa pod którego flagą płynie”¹⁶⁰. Tak też traktował poprzednio to samo zagadnienie dr Martens, wydając orzeczenie arbitrażowe w wypadku *Costa Rica Packet* w 1897 r., stwierdzając m. in., że „na pełnym morzu nawet statki handlowe stanowią oddzielne kawałki terytorium państwa, którego flagę noszą”¹⁶¹.

Istnieje wszakże pewna istotna różnica w konsekwencjach prawnych między tymi na pozór identycznymi opiniami. W wypadku statku „Lotus” stanowisko swe uzasadniał bowiem Trybunał powołując się na fakt „braku jakiegokolwiek suwerenności na morzu otwartym”¹⁶².

Uzasadnienie to posiada istotne znaczenie w odniesieniu do stanowiska statków w obcych portach. W wypadku bowiem gdy takie ruchome terytorium państwowe znajdzie się w obcym porcie, zostaje też uchylone działające dotychczas domniemanie oparte na braku czyjegokolwiek suwerenności, jak to ma miejsce na otwartym morzu.

Już w XIX w. wszakże próbowano z większym umiarem łączyć fikcję zakrajowości ze stanowiskiem statku w obcych portach. W wypadku „Creole” (1855) rozjemca stwierdził, że „statek żeglujący przez ocean wiezie ze sobą prawa własnego kraju... i do pewnych granic zatrzymuje te prawa nawet w portach obcych państw”¹⁶³. Wyjaśnił przy tym, że zachowanie własnych praw może być skuteczne tylko, jeśli nie zostaną naruszone ustawy lokalne¹⁶⁴.

Praktyka państw nadbrzeżnych (niezależnie od różnic w teoretycznym ujmowaniu tego zagadnienia) wskazuje, że uznawanie pewnego zakresu własnej jurysdykcji na pokładzie obcych statków w ich portach opierane tyło z reguły na arbitralnym stosowaniu zasad kurtuazji czy dogodności (*convenience*).

Te zasady wyraźnie i jednolicie potwierdza orzecznictwo anglosaskie. Sądy amerykańskie w szeregu orzeczeń ustaliły, że „statek handlowy jednego państwa przekraczający dobrowolnie granice terytorialne drugiego poddaje się pod jurysdykcję tego ostatniego”¹⁶⁵. Uznawano przy

¹⁶⁰ CPJI (A), 10, s. 25.

¹⁶¹ J. B. Moore, *International Arbitrations*, 5, s. 4994 i n., na s. 4952.

¹⁶² CPJI (A), 10, s. 15.

¹⁶³ J. B. Moore, op. cit., s. 4377; także La Pradelle, *Politis*, RAI, I, s. 704.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ *Cunnard S. S. Co. v. Mellon* (262, US. 100, s. 124)

tym, że „jurysdykcja państwa w obrębie jego własnego terytorium jest z konieczności wyłączna i absolutna. Nie może podlegać żadnemu ograniczeniu nie nałożonemu przez nie samo”¹⁶⁶. Niemniej państwa „mogą woleć zrezygnować, z uwagi na publiczną politykę, z wykonywania swej kompetencji albo wykonywać ją tylko w ograniczonym zakresie, ale jest to wyłącznie sprawą ich uznania”¹⁶⁷.

Takie stanowisko zajęli też rozjemcy w wypadku *Kate A. Hoff* w 1929 r. Uznali oni za „ustaloną (well established) normę, że gdy statek handlowy... wchodzi na wody terytorialne drugiego państwa, staje się on odpowiedzialny wobec jurysdykcji lokalnej, z wyjątkiem gdy postanowienia traktatowe zwalniają statek z działania ustaw miejscowych”¹⁶⁸.

Egipski mieszany sąd apelacyjny rozpatrując sprawę *Minister Public v. Kuti Gomes* w 1938 r. wyraził taką opinię: „port [Port Said] był częścią terytorium egipskiego. Fikcja zakrajowości nie wstrzymuje wykonywania jurysdykcji co do czynów popełnionych na obcych statkach handlowych w porcie, gdy czyny te dotyczą w jakikolwiek sposób wewnętrznego pokoju i porządku”¹⁶⁹.

Jak wspomniano wyżej, państwa rezygnują często z wykonywania własnej jurysdykcji w wypadkach, w których uznają to za dogodne. Praktyka ta nie wypływa jednak z obowiązku prawnego. Natomiast właśnie te, najczęściej i dość jednolicie powoływane motywy, na podstawie których państwa rezygnowały ze swych uprawnień, znalazły wyraz w klauzulach traktatowych przyznających państwom pewien zakres uprawnień jurysdykcyjnych nad ich statkami w obcych portach. Jako okoliczności wyłączające jurysdykcję miejscową przyjmowano w takich klauzulach wypadki, które „nie naruszają pokoju albo godności państwa [nadrzeżnego], czy spokoju w porcie”¹⁷⁰.

Przytoczone poprzednio przykłady ilustrują, bądź bezpośrednio, bądź pośrednio (wypadek *Kate A. Hoff*)¹⁷¹ jeden z dwóch, stosowanych przez państwa i argumentowanych w doktrynie naukowej, systemów trakto-

¹⁶⁶ Por. także *Schooner Exchange v. McFaddon* (The Exchange), Cranch, s. 116.

¹⁶⁷ Wypadek „*Beigenland*” (114 US., s. 364). por. też orzeczenie w sprawie *The Ferm. The Bohem* w 1926 r. (Annual Digest, 1919—1942 (1947), s. 116), a ponadto sprawa „*The Thorgerd*”, 1926 r. (op. cit.).

¹⁶⁸ UNRIAA, 4, s. 446.

¹⁶⁹ Annual Digest, 1938—1940 (1942), s. 167.

¹⁷⁰ Por. Konferencja kodyfikacyjna prawa międzynarodowego, 1929 r. (*Bases of discussion*, 1929, II, Territorial waters, Doc. nr 74, M. 39. 1929. V, 128, 154); por. także sesja paryska Instytutu Prawa Międzynarodowego z 1894 r. (Annuaire, XIII, s. 418).

¹⁷¹ Niewątpliwie rozjemca Nielsen reprezentował poglądy doktryny amerykańskiej.

wania obcych statków handlowych w portach morskich. Jest to system anglosaski, wywodzący się jeszcze ze statutowego prawa angielskiego XIV—XVI w.¹⁷² Drugi system, który rozwinął się w praktyce sądów francuskich¹⁷³, nie bez udziału francuskiej doktryny naukowej¹⁷⁴, różni się od systemu anglosaskiego raczej w teoretycznych przesłankach niż w praktycznych skutkach w płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

Zgodnie z tym systemem sądy i władze francuskie przyjmowały bierną postawę wobec wydarzeń i sporów, które miały miejsce na pokładzie obcego statku w portach francuskich. Interweniowały jednak z reguły jeśli nastąpiło naruszenie spokoju w porcie albo gdy tego zażądał obcy konsul (państwa flagi statku) czy kapitan statku¹⁷⁵.

Praktykę tę zapoczątkowała opinia Rady Stanu z 20 XI 1806 r., wydana w związku z przestępstwami popełnionymi na amerykańskich statkach Newton (w Antwerpii) i Sally (w Marsylii). Opinia ta traktowana jest do dziś jako wiążąca wskazówka dla sądów i władz francuskich. Posiada ona zresztą również walor ustawy.

System francuski reprezentuje dzisiaj pewną skostniałą formę praktyki powszechnie stosowanej na początku XIX w. Aczkolwiek sporadycznie praktyka znajduje swój ślad jeszcze w XX w., posiłkując się koncepcją zakrajowości¹⁷⁶, przecież głównie przejawia się obecnie w formie traktatowych zwolnień z miejscowej jurysdykcji statków w obcych portach.

System francuski nie zawiera żadnego generalnego uznania własnej jurysdykcji państwa flagi obcych statków w portach francuskich. Podkreśla on wyraźnie w praktyce, że liberalna praktyka władz w portach francuskich „nie powinna uchylać jurysdykcji terytorialnej co do wszystkiego, co dotyczy interesów państwa”¹⁷⁷. Opinia Rady Stanu wzmiankuje, że obcy statek w porcie francuskim podlega w pełni (en plein) lokalnym ustawom policyjnym. I aczkolwiek jurysdykcja francuska nie ulega żadnej wątpliwości (la jurisdiction territoriale est hors

¹⁷² Por. P. Fauchille, Bonfils, *Traité de droit international public*, I, cz. 2, s. 1027—1029; także P. Fedozzi, *La condition juridique des navires de commerce*, RCADI, 1925 (V), s. 191.

¹⁷³ Formalną podstawą tego systemu była opinia Rady Stanu z 28 X 1806 r.

¹⁷⁴ Por. na przykład Ortolan *Regles internationales et la diplomatie de la mer*, 1845, s. 194—195; Hautfeuille, *Des droit et des devoirs des nations neutres*, 1858, I, s. 229 i in.

¹⁷⁵ Por. orzeczenie trybunału korekcyjnego w Nantes z 1937 r. (Ministère Public v. Kristian Kalsen, *Revue de droit international*, 33, 1938, s. 285—286).

¹⁷⁶ Np. cytowane poprzednio orzeczenie sądu egipskiego w sprawie Minister Public v. Kuti Gomez, por. przyp. 10.

¹⁷⁷ Tekst opinii Rady Stanu cytuje w całości M. Roztworowski, *Condition juridique . . .*, *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, 1894, s. 687.

de doute), nie ma się ona odnosić do przestępstw dokonywanych między członkami załogi, jak i w sprawach dyscypliny wewnętrznej, chyba że zażądano interwencji władz miejscowych albo że spokój w porcie został naruszony¹⁷⁸.

W rezultacie więc, porównując tzw. system francuski do anglosaskiego można dojść do wniosku, że u podstaw polityki stosowanej w imię obydwu tych systemów leżą te same zasady dogodności. Różnica polega tylko na tym, że w systemie anglosaskim na tej zasadzie uchyla się kompetencję własną ad casum, a w systemie francuskim ad casum się ją przyjmuje. Swoboda uznania, czy zachodzą okoliczności uchylecia albo przyjęcia kompetencji, jest identyczna w obydwu systemach.

W świetle powyższych rozważań dojść można do wniosku, że w każdym razie jurysdykcja miejscowa ma pierwszeństwo przed jurysdykcją państwa bandery statku w obcym porcie¹⁷⁹.

Przeciwnie też do zasad prawa zwyczajowego „nigdy nie było najmniejszej wątpliwości co do uzasadniania prawnego eksterytorialnej jurysdykcji, gdy została ona uzyskana w obcych portach na mocy traktatu”¹⁸⁰.

Przejęty standard traktatowych zwolnień z jurysdykcji miejscowej statków w obcych portach, jaki stwierdzić można w traktatach XIX i XX w.¹⁸¹, pokrywa się z formułą przyjętą w tzw. kodeksie Bustamante: „Zobowiązania oficerów i marynarzy oraz wewnętrzny porządek statku podlegają prawu flagi”¹⁸².

Ten wąski zakres przyznawanej własnej jurysdykcji z reguły był jednak jeszcze bardziej ograniczany do wypadków, w których zakłócenie porządku na pokładzie nie naruszyło spokoju w porcie¹⁸³.

Ciekawa i pożyteczna analiza obecnych stosunków umownych Polski (a także innych państw) przeprowadzona przez Liberę wskazuje dobitnie, że o zakresie takich udogodnień jurysdykcyjnych decydują mniej lub bardziej bliskie stosunki polityczne między umawiającymi się stronami¹⁸⁴.

Przy zastosowaniu praktycznym wspomnianych wyżej, powszechnie

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Ona bowiem opiera się na podstawowym domniemaniu suwerenności terytorialnej.

¹⁸⁰ J. B. Moore, *Digest*, II, s. 300.

¹⁸¹ Np. art. VIII konwencji szwedzko-norweskiej z 1827 r. (McMalloy, II, s. 1748); szereg konwencji zawieranych z identycznymi postanowieniami w tym zakresie przez Stany Zjednoczone z państwami europejskimi (op. cit., I, s. 528, 551 i 977).

¹⁸² Art. 281 konwencji hawańskiej w sprawie prawa międzynarodowego prywatnego z 1928 r. (LNTS, 86, s. 246 i n.)

¹⁸³ Por. K. Libera, *Zarys międzynarodowego prawa konsularnego*, 1960.

¹⁸⁴ Ibidem.

dziś przyjmowanych zobowiązań traktatowych wyłonić się musi zawsze incydentalne pytanie: czy sytuacja, która zaistniała na pokładzie obcego statku w porcie, posiadała charakter czysto wewnętrzny, czy też naruszyła porządek publiczny w porcie. Odpowiedź na to kompetencyjne pytanie należeć musi wyłącznie do państwa nadbrzeżnego (competence de la competence). Jeśli więc *prima facie* wynika z okoliczności, że naruszone zostało prawo miejscowe, „sędzia winien dopuścić postępowanie dowodowe, zanim będzie on w stanie postanowić, czy wypadek jest tylko wypadkiem dyscyplinarnym ... czy też jest tego rodzaju, że sprowadza zakłócenie porządku publicznego w porcie”¹⁸⁵.

Taką interpretację omawianych postanowień traktatowych z reguły stosowały sądy i władze miejscowe bez względu na to, czy w rezultacie uznawały swoją kompetencję co do merytorycznego rozstrzygania spraw dotyczących sytuacji na pokładzie obcych statków w portach.

W sprawie Eislera w roku 1949 nie tyle podlegało kwestionowaniu ze strony polskiej uznanie własnej kompetencji przez angielskie władze portowe i policyjne do wstępnego rozważenia, czy pobyt Eislera na pokładzie statku „Batory” naruszał prawo miejscowe, ile brutalne metody, jakie zastosowano w stosunku do kapitana i personelu statku¹⁸⁶. Zresztą zwolnienie Eislera przez władze angielskie dowiodło, że w opinii ich nie zaszedł wypadek naruszający porządek publiczny w porcie.

W konkluzji stwierdzić można, że praktyka państw, chociaż niezupełnie jednolita, potwierdza pogląd, iż obowiązek prawny wyjęcia obcych statków w portach spod miejscowej jurysdykcji pochodzić może jedynie z wyraźnych postanowień traktatowych. W braku takich postanowień sądy i władze miejscowe mają w zasadzie nieograniczoną kompetencję interweniowania, celem zaprowadzenia porządku na pokładzie obcych statków w portach. Jest rzeczą takich sądów albo władz ocenić, czy interwencja ta ze względów na kurtuazję lub dogodność jest wskazana. Zarówno przyjęcie, jak i uchylenie tej kompetencji zależy od swobodnego uznania w poszczególnych wypadkach.

WNIOSKI KOŃCOWE

Porty morskie leżą w zasięgu suwerenności terytorialnej państw nadbrzeżnych. Ich gospodarcze znaczenie międzynarodowe doprowadziło do nawiązania dużej ilości stosunków między państwami mającymi za

¹⁸⁵ J. B. Moore, *Digest*, II, s. 302.

¹⁸⁶ Zbiór Dokumentów, 1949, s. 698 (nota brytyjska) i s. 726 (nota polska). P. L. Gelberg, *Sprawa Eislera*, Rocznik Prawa Międzynarodowego Publicznego, 1949, s. 11 i n.

przedmiot unormowanie jak najszerszego ich używania dla handlu międzynarodowego. Tą drogą doszło do wykształcenia ożywionej praktyki traktatowego określania szeregu udogodnień, z jakich państwa mogą korzystać w obcych portach. Wśród tych udogodnień na czoło wysuwa się zagadnienie swobody wstępu statków handlowych do obcych portów. Zasada suwerenności terytorialnej wywiera w tym zakresie decydujący wpływ na stan powszechnego prawa zwyczajowego. Z mocy tego prawa nie można domniemywać się obowiązku państw nadbrzeżnych dopuszczania obcych statków do ich portów morskich. Niemniej faktycznie obce statki korzystają z liberalnego przyzwolenia państw nadbrzeżnych na zawijanie w portach morskich otwartych dla handlu zagranicznego. Wyjątkiem od tych zasad jest ugruntowany już dzisiaj obowiązek państw dopuszczania do portów morskich obcych statków w wypadku grożącego niebezpieczeństwa.

Inne z udogodnień związanych z korzystaniem z portów oparte są również na prawie traktatowym (udogodnienia celne, dzierżawy, jurysdykcja na pokładzie obcego statku w porcie). Stanowią one ograniczenie wykonywania suwerenności państw nadbrzeżnych w zakresie i stopniu określonym w takich umowach.