

MIECZYŚLAW GRZEGORCZYK

## DELIMITACJA I STANOWISKO PRAWNE WÓD ZATOKI GDAŃSKIEJ

### I

1. Podpisane w dniu 29 IV 1958 r. cztery konwencje o prawie morza<sup>1</sup> stanowią wynik prac prowadzonych przez Narody Zjednoczone zgodnie z dyspozycją art. 13 pkt 1a Karty; są one wyrazem stopniowego rozwoju prawa międzynarodowego, a zarazem wynikiem nurtu kodyfikacyjnego. Odzwierciedlają się w nich zasady tkwiące w najnowszych tendencjach międzynarodowego prawa morskiego, w konfrontacji z praktyką państw i ich zróżnicowanymi interesami, nadające tym normom konwencyjnym często charakter kompromisowy. Właśnie z uwagi na ten aspekt konwencje genewskie mają duże znaczenie dla rozwoju współczesnych stosunków międzynarodowych, i to nie tylko dla państw, które już stały się stronami tych umów. Konwencje są zwartym ujęciem szeregu zasad, w których odzwierciedlają się umiejętnie wyważone ogólne interesy społeczności międzynarodowej i jednostkowe potrzeby poszczególnych państw; ujęcie w formie konwencji tych zasad służy niewątpliwie ujednoczeniu praktyki w dziedzinie stosunków morskich. Konwencje stanowią zarazem punkt wyjścia dla dalszego współdziałania, w celu przewyciężenia istniejących jeszcze różnic i braków.

Wszystko, co powiedziano powyżej, dotyczy w szczególności sposobu I konwencji w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej. Została ona dotychczas przyjęta przez kilkadziesiąt państw i liczba ratyfikacji lub przystąpień stale się powiększa. Polska ratyfikowała konwencję w sprawie morza otwartego<sup>2</sup> oraz konwencję o szelfie kontynentalnym<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Konwencja I o morzu terytorialnym i strefie przyległej weszła w życie 10 IX 1964 r.; II konwencja w sprawie morza otwartego — obowiązuje od 30 IX 1962 r.; III konwencja o rybołówstwie i ochronie zasobów biologicznych morza otwartego — weszła w życie 20 III 1966 r.; IV konwencja o szelfie kontynentalnym — weszła w życie dnia 10 IX 1964 r. — *UN Conference on the Law of the Sea*, Off. Rec, t. II, S. 132—143; Zbiór Dokumentów 1959, nr 3 (163).

<sup>2</sup> Dz. U. nr 33, poz. 188 z r. 1963.

<sup>3</sup> Dz. U. nr 28, poz. 179 z r. 1964.

natomiast ratyfikacja przez nasz kraj konwencji w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej jest, zdaje się, kwestią niedalekiej przyszłości; z wielkich mocarstw konwencję tę przyjęły już: Wielka Brytania, Związek Radziecki i Stany Zjednoczone, a z państw demokracji ludowej: Bułgaria, Czechosłowacja, Rumunia i Węgry. W tych okolicznościach przy omawianiu delimitacji i stanowiska prawnego wód Zatoki Gdańskiej nie można pominąć postanowień I konwencji genewskiej z dnia 29 IV 1958 r. w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej.

2. Podstawowe przepisy regulujące obecnie delimitację i stanowisko prawne polskich wód przybrzeżnych<sup>4</sup> w Zatoce Gdańskiej są zawarte w dwóch aktach normatywnych: a) rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 X 1932 r. o granicy morskiej państwa<sup>5</sup>; b) dekreście z 23 III 1956 r. o ochronie granic państwowych<sup>6</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 X 1932 r. zawiera przepisy o szerokości morza terytorialnego i strefy przyległej, o granicy wód wewnętrznych w Zatoce Puckiej o tzw. przybrzeżnym obszarze celnym i wykonywaniu praw zwierzchniczych w przestrzeni powietrznej ponad tymi obszarami morskimi. Granicę wód terytorialnych państwa, według tego rozporządzenia, tworzy linia biegnąca w odległości 3 mil równoległe do linii wybrzeża i do granicy morskich wód wewnętrznych; granica strefy przyległej biegnie równoległe w odległości 6 mil od linii podstawowej, tj. linii wybrzeża, a na odcinku Zatoki Puckiej — od linii imaginacyjnej wyznaczonej w art. 2. Artykuł ten postanawia, że „Zatoka Pucka zamknięta linią łączącą Cypel Helski z Cyplem Redłowskim stanowi wody wewnętrzne państwa”. Morski obszar celny obejmuje zarówno wody terytorialne, jak i pas przyległy.

Dekret z 23 III 1956 r. o ochronie granic państwowych, ogłoszony 7 IV 1956 r. postanawia m. in., że „granica wód terytorialnych i wód pasa przyległego biegnie równoległe do linii brzegu morskiego i do granicy morskich wód wewnętrznych na przestrzeni od styku polsko-niemieckiej granicy lądowej, aż do styku polsko-radzieckiej granicy lądowej” (art. 2). Dekret nie precyzuje, jaka jest szerokość tych wód terytorialnych ani pasa przyległego.

Odnosnie do obszaru morskiego w Zatoce Gdańskiej dekret postanawia w art. 4 m. in., że „morskimi wodami wewnętrznymi państwa” jest „część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią łączącą Cypel Helski z punktem styku polsko-radzieckiej granicy państwowej”. Ochronę granic powierza dekret Wojskom Ochrony Pogranicza i z związku z tym precyzuje uprawnienia tych organów w zakresie zadań im nakreślonych. Co do po-

<sup>4</sup> Pojęciem tym obejmuję wody wewnętrzne, terytorialne i pas przyległy (strefę przyległą).

<sup>5</sup> Dz. U. nr 92, poz. 789 z r. 1932.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 9, poz. 51 z r. 1956.

licji morskiej art. 22 pkt. 1 postanawia: „W wykonywaniu praw zwierzchniczych, gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, organy ochrony granic władne są na morskich wodach wewnętrznych i wodach terytorialnych oraz na wodach pasa przyległego: 1. wezwać każdy statek do zmniejszenia szybkości przepływu, zatrzymania się dla kontroli oraz zastosowania się do wskazanego kursu przepływu; 2. sprawdzić na zatrzymanym statku wszystkie dokumenty dotyczące statku i ładunku, legitymować załogę statku oraz znajdujących się na statku pasażerów, zbadać ładunek i przeszukać statek; 3. zarzywać statek i zmusić go do zawinięcia do wskazanego mu portu, jeżeli kapitan statku nie zastosuje się do nakazów wymienionych w pkt 1 lub sprzeciwia się czynnościom określonym w pkt 2”.

Następny artykuł omawianego dekretu postanawia, że „organy ochrony granic władne są na morskich wodach wewnętrznych, wodach terytorialnych i wodach pasa przyległego zatrzymać każdy statek i doprowadzić do wskazanego mu portu, jeżeli statek: 1. dokonuje załadunku lub wyładunku towaru poza miejscami do tego wyznaczonymi [...]; 4. łowi ryby lub eksploatuje w inny sposób wody morskie wbrew obowiązującym przepisom”.

Z cytowanych przepisów, a również z art. 28 i 29 omawianego dekretu wynika niedwuznacznie, że zastrzega on jednakową kompetencję i uprawnienia organów ochrony granic odnośnie do wód przybrzeżnych, bez względu na to, czy chodzi o wody wewnętrzne, terytorialne, czy też o strefę przyległą. Dekret nie zawiera wzmianki o prawie nieszkodliwego przepływu przez polskie wody terytorialne; przepływ taki dla statków handlowych jest dozwolony na mocy międzynarodowego prawa zwyczajowego, ale odnośnie do przepływu obcych statków wojennych państwo nadbrzeżne może wydać przepisy szczególne<sup>7</sup>. Wreszcie rozdział IV dekretu postanawia, że tracą moc przepisy dotychczasowe dotyczące odnośnych zagadnień uregulowanych tym dekretem. W szczególności tracą moc przepisy ustawy z 23 XII 1927 r. o granicach państwa (Dz. U. z 1937 r., nr 11 poz. 83, i z r. 1948 — nr 47 poz. 348).

Jeżeli chodzi o wzajemny stosunek omówionych wyżej dwóch aktów prawnych, to z czysto formalnego punktu widzenia rozporządzenie z 21 X 1932 r. zachowuje dotychczas swą moc obowiązującą tylko w tych punktach, które następnie nie zostały zmienione. Dotyczy to przede wszystkim trzymilowej szerokości morza terytorialnego i trzymilowego pasa przyległego. Odpowiedź ograniczona do takiego stwierdzenia nie dawałaby jednak właściwego obrazu rzeczy, należy bowiem ustalić, jak w praktyce stosowane są oba wyżej omawiane akty prawne. Obserwujemy tu dość

<sup>7</sup> Warunki przebywania obcych okrętów na obszarze polskich morskich wód wewnętrznych, morzu terytorialnym i pasie przyległym są zawarte w rozporządzeniu ministra obrony narodowej z 29 III 1957 r. (Dz. U. nr 19, poz. 96 z r. 1957).

rzadkie zjawisko częściowego desuetudinis prawidłowo ogłoszonego aktu prawnego, w tym znaczeniu, że w praktyce akt ten nie jest stosowany pro foro externo.

3. W rejonie Zatoki Gdańskiej Polska realizuje swe prawa suwerenne nad wodami wewnętrznymi morskimi w takim zakresie, jak zostały one określone w rozporządzeniu z 21 X 1932 r. Tak więc w praktyce przestrzegana jest zatokowa linia zasadnicza Hel — Cypel Redłowski, a nie Hel — punkt styku granicy polsko-radzieckiej. Dowodem tego jest orzeczenie Gdańskiego Urzędu Morskiego z dnia 28 V 1965 r. (sygn. P 2-038 OR/42/65). W sprawie tej oskarżonym był duński rybak, który rozpoczął połów ryb w Zatoce Gdańskiej w odległości czterech mil od wybrzeża w rejonie Górek Wschodnich. Gdański Urząd Morski wydał orzeczenie uniewinniające z uzasadnieniem, że punkt, w którym Duńczyk ciągnął sieci, znajduje się poza pasem wód terytorialnych PRL. Oczywiście, gdyby trybunał orzekający uznał, że powinna być stosowana linia wód wewnętrznych wyznaczona dekretem z 23 III 1956 r. — wówczas orzeczenie musiałoby być diametralnie przeciwne, skoro połów na wodach wewnętrznych zastrzeżony jest dla własnych obywateli.

Również stanowisko polskich władz morskich odnośnie do nawigacji obcych statków w rejonie Zatoki Gdańskiej dowodzi, że w praktyce po r. 1956 obowiązują w stosunku do jednostek zagranicznych zasady delimitacji określone w rozporządzeniu z 21 X 1932 r. Nie znaczy to, że postanowienia dekretu z 23 III 1956 r. w przedmiocie wyznaczenia linii wód wewnętrznych pozostały bez jakichkolwiek następstw prawnych; owszem, te normy prawne zachowują swe znaczenie pro foro interno. Na podstawie postanowień dekretu Ministerstwo Żeglugi wydało zarządzenie nr 72 z 18 VIII 1964 r. w sprawie wykonywania morskich połowów przybrzeżnych, a dyrektor Gdańskiego Urzędu Morskiego ogłosił zarządzenie porządkowe nr 2 z dnia 17 III 1965 r. w sprawie wykonywania morskich połowów przybrzeżnych<sup>8</sup>.

W rozumieniu tych aktów administracyjnych „morskie wody wewnętrzne oznaczają Zatokę Pucką oraz część Zatoki Gdańskiej zamkniętą linią łączącą cypel Helu z punktem styku polsko-radzieckiej granicy państwowej; pas wód przybrzeżnych oznacza pas wód przybrzeżnych szerokości 6 Mm, licząc od granicy morskich wód wewnętrznych i linii brzegu morskiego położonego poza obszarem morskich wód wewnętrznych”. Tak więc nasi rybacy, wyjeżdżający na wody położone na południe od linii Hel — styk granicy polsko-radzieckiej, są traktowani jako poruszający się w obrębie polskich wód wewnętrznych i dlatego nie muszą zgłaszać każdorazowo swego wyjazdu i powrotu. Niewątpliwie, tego rodzaju

<sup>8</sup> Dziennik Urzędowy Woj. Rady Narodowej w Gdańsku, nr 8, z dnia 15 V 1965 r.

zróznicowanie stanowiska prawnego w odniesieniu do części Zatoki Gdańskiej (*ratione personae*) jest czasowe i wymaga rewizji.

4. W polskich pracach naukowych poruszających problem stanowiska prawnego Zatoki Gdańskiej wysunięto twierdzenie, że zatoka ta jest polską zatoką historyczną<sup>9</sup>. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że linia Hel — styk granicy polsko-radzieckiej, wyznaczona dekretem z 23 III 1956 r., zamyka tylko południową część Zatoki Gdańskiej. W swych granicach geograficznych cała Zatoka Gdańska, otoczona wybrzeżami Polski i Związku Radzieckiego, znajduje się na południe od linii łączącej cypel Rozewie (szer. 54° 50'N, dług. 18° 20'E), z cyplem Taran (dawniej Brju-sterort, szer. 54° 57,7'N, dług. 19° 59'E)<sup>10</sup>. Linia prosta łącząca oba wyżej wymienione przyczółki wynosi 59,5 mil morskich.

Skoro Zatoka Gdańska w swych granicach geograficznych jest zatoką wielopaństwową, to do uznania jej za historyczną trzeba przede wszystkim, aby oba w tym przypadku wchodzące w rachubę państwa — Polska i Związek Radziecki, uznały ją za zatokę historyczną. Trzeba od razu podkreślić, że w każdym razie Związek Radziecki nigdy dotąd nie zajął takiego stanowiska, a swe morze terytorialne wyznaczył tu równoległe do linii wybrzeża. W tym stanie rzeczy można tylko rozważyć, czy część południowa Zatoki Gdańskiej, ograniczona od północy linią Hel — styk granicy polsko-radzieckiej, może być uznana za polską zatokę historyczną.

Przez zatokę historyczną rozumie się zatokę, której rozwartość przekracza szerokość zwykłych zatok wewnętrznych<sup>11</sup>, a na którą dane państwo nadbrzeżne rozciąga swoją suwerenność na mocy tytułu geograficznego dowiedzionego tytułem historycznym<sup>12</sup>. Dla uznania więc pewnej zatoki za historyczną muszą być spełnione trzy warunki: 1) animus dominii; 2) tytuł geograficzny; 3) tytuł historyczny.

Przez animus dominii rozumie się należycie objawioną i bieżąco utrzymującą się wolę państwa nadbrzeżnego sprawowania władztwa nad zatoką w zakresie wyznaczonym tytułami: geograficznym i historycznym. Tytułem geograficznym nazywamy całokształt warunków geograficzno-fizycznych danej zatoki i żywotne interesy, tj. wymogi obrony oraz wzglę-

<sup>9</sup> L. Ehrlich, *Prawo obszarów morskich i podmorskich*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1959, z. 4, s. 19; tenże, *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 134—135; E. Rułko, *Ustawodawstwo polskie o morskich wodach wewnętrznych, terytorialnych i wodach pasa przyległego*, Przegląd Morski 1960, nr 11, s. 3—17;

<sup>10</sup> *Locja Bałtyku. Część Południowa*, Wybrzeże Polskie, wyd. 3, Gdynia 1963, s. 158.

<sup>11</sup> Każde państwo może przyjąć pewną maksymalną, w granicach prawa międzynarodowego, szerokość zwykłych zatok wewnętrznych. Konwencja genewska z 29 IV 1958 r. w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej ustala taki miernik na 24 mile morskie.

<sup>12</sup> M. Grzegorzczak, *Zatoki historyczne*, Zeszyty Naukowe UJ 1966, z. 25, s. 193.

dy ekonomiczne państwa nadbrzeżnego; oba te składniki zapewniają istnienie aktualnej więzi między zatoką a okalającym ją lądem. Tytułem historycznym jest długotrwałe i niewątpliwe zwierzchnictwo nad danym obszarem zatokowym, sprawowane przez suwerena terytorium nadbrzeżnego lub jego prawych poprzedników.

Jeśli chodzi o południową część Zatoki Gdańskiej, to niewątpliwie istnieje więź między tymi wodami a polskim obszarem nadbrzeżnym. Podkreślają to i ci autorzy, którzy zasadniczo nie godzą się z koncepcją „historyczności” Zatoki Gdańskiej. Tak np. W. Góralczyk stwierdza: „Uzasadnieniem praw Polski do tej zatoki jest [...] jej ukształtowanie geograficzne, względy obronne i gospodarcze, fakt, że jest ona w dostateczny sposób związana z lądem, żeby stać się wodami wewnętrznymi. Innymi słowy, zawłaszczenie jej uzasadnione jest żywotnymi interesami państwa nadbrzeżnego, tj. Polski”<sup>13</sup>.

Co do tytułu historycznego, który spełnia funkcję dowodową istnienia tytułu geograficznego, istnieją liczne dokumenty wykazujące, że w okresie przedzoborowym Polska wykonywała efektywnie władzę nad wodami Zatoki Gdańskiej u wybrzeży tzw. Prus Królewskich, a poprzez swego lennika pruskiego również na morzu przybrzeżnym koło Prus Książęcych<sup>14</sup>. Swierdzając, że w odniesieniu do południowej części Zatoki Gdańskiej Polska może wykazać istnienie tytułu geograficznego i historycznego, należy powrócić obecnie do pierwszego warunku zatoki historycznej, a mianowicie rozważyć, czy istnieje polski animus dominii nad tymi wodami morskimi.

Fakty stwierdzone poprzednio w związku z traktowaniem obcych statków i cudzoziemskich rybaków na tych wodach dostatecznie obrazują stanowisko kompetentnych władz polskich w tej sprawie. Ta praktyka znajduje zresztą potwierdzenie w umowie międzynarodowej, która została zawarta w r. 1958, a więc blisko dwa lata po ogłoszeniu dekretu z 23 III 1956 r.

Dnia 18 III 1958 r. podpisany został w Warszawie protokół między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej<sup>15</sup>. Art. 1 tego protokołu — określwszy, że linia granicy między wodami terytorialnymi PRL i ZSRR bie-

<sup>13</sup> W. Góralczyk, *Szerokość morza terytorialnego i jego delimitacja*, Warszawa 1964, s. 173.

<sup>14</sup> B. Ślaski, *Materiały do dziejów lokalnych Pomorza*, Kępno 1925, s. 22; tenże, *Z dziejów naszego rybołówstwa morskiego*, Poznań 1921, s. 4; F. Krasieński, *Akta podkanclerskie*, cz. III, s. 199; W. Czaplinski, *Polska a Bałtyk w latach 1632—1648*, w: *Dzieje floty i polityki morskiej*, Wrocław 1952, s. 12; A. Ropelewski, *1000 lat naszego rybołówstwa*, Gdynia 1963, s. 57—61; L. Ehrlich, *Suwerenność a morze* ... , op. cit., s. 134—135.

<sup>15</sup> Dz. U. nr 76, poz. 386 z r. 1958.

gnie linią prostopadłą do linii brzegu, wyprowadzoną z końcowego punktu polsko-radzieckiej granicy państwowej — postanawia: „Granice te naniezione są na polskiej mapie morskiej nr 103 w skali 1 : 150 000 i radzieckiej mapie morskiej nr 410 w skali 1 : 200 000 załączonych do niniejszego protokołu". I oto na wymienionych mapach widzimy, że linia trzymilowych wód terytorialnych PRL (wyrysowana żółtym kolorem) nie biegnie równoległe do linii podstawowej wyznaczonej dekretem z 23 III 1956 r., lecz równoległe do linii wybrzeża; tak samo wyrysowana jest niebieska (przerywana) linia strefy przyległej. Jest to więc dostatecznie jasne potwierdzenie, że pro foro externo Polska stosuje się do zasad delimitacji wód wewnętrznych i terytorialnych oraz strefy przyległej, sprezyzowanych w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 21 X 1932 r.

W tych okolicznościach rozważając koncepcję Zatoki Gdańskiej jako polskiej zatoki historycznej, musimy stwierdzić, że brak jest w tym zakresie jednego z trzech istotnych elementów, które muszą występować iunctim, a mianowicie: animus dominii.

5. Perspektywa przyjęcia przez Polskę konwencji o morzu terytorialnym i strefie przyległej z dnia 29 IV 1958 r. uzasadnia zbadanie stanowiska prawnego Zatoki Gdańskiej nie tylko w świetle obecnie obowiązujących przepisów, lecz również w konfrontacji z postanowieniami powyższej umowy międzynarodowej. Dla omawianego zagadnienia szczególne znaczenie mają postanowienia art. 7 tej konwencji. Odnosi się on wprawdzie jedynie do zatok, których brzegi należą do jednego państwa, jednakże — jak się wydaje — zastrzeżenie to nie wyklucza stosowania ich w przypadku południowej części Zatoki Gdańskiej, tak daleko, jak daleko jest ona otoczona wybrzeżem polskim.

Konwencja postanawia w art. 7, że maksymalna rozwartość zwykłych zatok wewnętrznych wynosi 24 mile; „Jeżeli odległość między punktami wytyczającymi naturalne ujście zatoki przy największym odpływie nie przekracza dwudziestu czterech mil, to linię zamykającą zatokę można wytyczyć między tymi dwoma punktami największego odpływu, a wody tą linią zamknięte uważane będą za wody wewnętrzne". Jeżeli natomiast ujście zatoki jest szersze niż 24 mile (co właśnie ma miejsce w przypadku Zatoki Gdańskiej), natenczas wytycza się linię podstawową oddzielającą wody wewnętrzne od wód terytorialnych, tak aby ta linia prosta długości 24 mil, przeciągnięta w poprzek zatoki, zamknęła jak największą powierzchnię wód, taką, jaka da się zamknąć linią tej długości.

Dalszą grupę przepisów I konwencji z 29 IV 1958 r., które należy uwzględnić przy rozpatrywaniu stanowiska prawnego polskich wód przybrzeżnych, stanowią normy dotyczące strefy przyległej. Zgodnie z art. 24 konwencji, „państwo nadbrzeżne może w strefie morza otwartego przyległej do jego morza terytorialnego sprawować kontrolę konieczną dla: a) zapobiegania naruszeniom jego przepisów celnych, skarbowych,

imigracyjnych lub sanitarnych na jego terytorium, lub na morzu terytorialnym; b) karania naruszeń powyższych przepisów popełnionych na jego terytorium lub na morzu terytorialnym". Maksymalna szerokość tej strefy przyległej wynosi 9 mil, w takim przypadku gdy morze terytorialne wynosi 3 mile morskie (Mm); strefa przyległa łącznie z morzem terytorialnym nie może bowiem sięgać dalej niż 12 mil od linii podstawowej, od której mierzy się szerokość morza terytorialnego.

Jak z powyższego wynika, strefa przyległa, w odróżnieniu od morza terytorialnego, nie jest częścią terytorium państwa nadbrzeżnego, lecz częścią morza otwartego, w obrębie której państwu temu przysługują pewne, enumeratywnie wskazane uprawnienia; strefa przyległa nie podlega suwerenności państwa nadbrzeżnego, lecz jest obszarem, na którym państwo nadbrzeżne może stosować swe przepisy w zakresie: 1. celnym, 2. skarbowym, 3. imigracyjnym, 4. sanitarnym, oraz karać naruszenie powyższych przepisów. Jednostronne rozszerzenie powyższego wykazu uprawnień byłoby sprzeczne z konwencją. Ustanowienie strefy przyległej jest fakultatywne, w przypadkach zaś przyjęcia przez państwo nadbrzeżne dwunastomilowej szerokości morza terytorialnego strefa przyległa nie może już być tworzona.

## II

1. Przy delimitacji wód przybrzeżnych należy uwzględnić przede wszystkim dwa aspekty: względy bezpieczeństwa kraju nadbrzeżnego i jego interesy ekonomiczne, w szczególności zaś interesy ludności rejonu nadmorskiego. Postanowienia I konwencji z 29 IV 1958 r. o morzu terytorialnym i strefie przyległej dają możliwości dostatecznego zabezpieczenia obu tych wymogów naszego kraju, jeśli chodzi o obszary morskie Zatoki Gdańskiej.

Linia podstawowa polskich wód wewnętrznych w Zatoce Gdańskiej, wyznaczona zgodnie z art. 7 konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej, biegnęaby między Cyplem Helskim a punktem położonym na Mierzei Wiślanej koło miejscowości Przebrno (szer.  $54^{\circ} 22'6''$  N, dług.  $19^{\circ} 23'2''$  E). Obszar wód zamknięty od północy tą linią obejmuje Zatokę Pucką i południowe rejony Zatoki Gdańskiej. Ekonomiczne znaczenie tego obszaru morskiego jest niezaprzeczalne, zwłaszcza jeśli chodzi o interesy ludności miejscowej: w tym właśnie rejonie są dokonywane przez indywidualnych rybaków łodziowe połowy troci i łosia skandynawskiego, który pojawia się w Zatoce Gdańskiej spływając od wybrzeży północnych Bałtyku. Spośród innych ryb poławianych na tych wodach zamkniętych dwudziestoczeromilową linią Hel—Przebrno wymienić należy płastugi, węgorze, szproty, dorsze, płoć, belonę i śledzia. Połowy są wprawdzie stosunkowo nieduże, ale stanowią podstawę utrzymania poważnej części miejscowej ludności rybackiej.

Przesunięcie granicy naszych wód wewnętrznych w Zatoce Gdańskiej na linię Hel—Przebrno poszerzyłoby znacznie — w porównaniu z obecnym stanem faktycznym — obszar tych wód, zastrzeżonych wyłącznie dla polskiego rybołówstwa. Jak wspomniano już poprzednio, dotychczas wyłącznie ta utrzymuje się w Zatoce Puckiej jako w polskich morskich wodach wewnętrznych i w trzymilowym pasie morza terytorialnego wyznaczonego według zasady rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 21 X 1932 r. Biorąc ten stan faktyczny za podstawę porównania należy stwierdzić, że przeciągnięcie linii Hel—Przebrno stosownie do postanowień art. 7 konwencji z dnia 29 IV 1958 r. byłoby korzystne dla rybackiej ludności miejscowej.

2. Wyznaczenie linii polskich wód wewnętrznych w Zatoce Gdańskiej zgodnie z art. 7 konwencji nie przyniosłoby również uszczerbku interesom państwowym z punktu widzenia bezpieczeństwa granic w tym rejonie, zwłaszcza gdyby Polska — zgodnie z obecną tendencją międzynarodowego prawa morskiego — poszerzyła swoje morze terytorialne<sup>16</sup>. Jak wskazano poprzednio, szerokość morza terytorialnego uznana w praktyce międzynarodowej i ustalona w I konwencji o prawie morza z 29 IV 1958 r. wynosi od 3 do 12 mil.

Wydaje się, że w naszych warunkach optymalna szerokość polskiego morza terytorialnego powinna kształtować się na granicy 6 mil morskich. Ustalenie tak szerokiego morza terytorialnego zaspokoiłoby chyba nasze interesy bezpieczeństwa granicznego, a zarazem odpowiadałoby interesom rybactwa przybrzeżnego. Za sześciomilową, a nie większą szerokością naszego morza terytorialnego przemawiają również inne względy. Dnia 9 III 1964 r. została podpisana w Londynie europejska konwencja w sprawie rybołówstwa<sup>17</sup>, której stronami są liczne państwa naszego kontynentu. Z uwagi na rozmieszczenie łowisk eksploatowanych przez nasze kury dalekomorskie oraz wobec zadań rozwojowych rybołówstwa, Polska jest zainteresowana w przystąpieniu do tej konwencji, która weszła w życie dnia 10 IV 1964 r.

Konwencja londyńska przewiduje utworzenie dwunastomilowego pasa rybołówstwa przybrzeżnego; dzieli się on na dwie strefy: strefę A — od linii podstawowej do 6 mil w kierunku morza, strefę B — od 6 mil do 12 mil morskich licząc od linii podstawowej<sup>18</sup>. „Państwo nadbrzeżne

<sup>16</sup> Na konferencji genewskiej w 1958 r. delegacja polska stwierdzając, że kraj nasz utrzymuje trzymilowy pas morza terytorialnego, podkreśliła zarazem, że nie jest to wynikiem uznawania normy trzech mil jako powszechnie wiążącej — *UN Conference on the Law of the Sea*, Off. rec, t. III, s. 38.

<sup>17</sup> Zbiór Dokumentów PISM, nr 6 (226) z 1964 r., s. 961—970.

<sup>18</sup> Konwencja ta jest częściowo realizacją wniosku kanadyjskiego zgłoszonego w I Komitecie Konferencji genewskiej w r. 1958 (*UN Conference on the Law of the Sea*, Off. rec, t. III, s. 89—91, 232).

ma wyłączne prawo do połowów i wyłącznej jurysdykcji w sprawach rybołówstwa w strefie sześciu mil, mierząc od linii podstawowej swego morza terytorialnego" (art. 2). W strefie B, tj. między sześciu a dwunastoma milami, mierząc od linii podstawowej morza terytorialnego, uprawnienie do połowów przysługuje tylko państwu nadbrzeżnemu i tym z umawiających się państw, których statki rybackie uprawiały zwykle połów ryb w tej Strefie pomiędzy 1 I 1953 r. a 31 XII 1962 r. (art. 3). Obce statki mają jednakże prawo poławiać w strefie B tylko te ryby, które łowiły dotychczas w okresie konwencyjnie ustalonym (art. 4). W odniesieniu do Zatoki Gdańskiej postanowienia art. 3 i 4 dotyczyły statków rybackich duńskich, zachodnioniemieckich oraz szwedzkich<sup>19</sup>. Statki te poławiają w Zatoce tylko troć i łososia skandynawskiego.

Dla zagadnienia delimitacji i stanowiska prawnego wód przybrzeżnych w Zatoce Gdańskiej ważne są jeszcze postanowienia art. 9 i 11 tej konwencji. Art. 9 postanawia, że państwo nadbrzeżne posiadając wyłączność rybołówstwa w strefie A (od linii podstawowej do 6 mil), powinno zapewnić rybakom innych umawiających się państw prawo połowu w tej strefie jeszcze przez okres obustronnie ustalony, celem przystosowania się tych rybaków do takiej zmiany<sup>20</sup>. Art. 11 przyznaje państwu nadbrzeżnemu prawo wyłączenia w strefie B poszczególnych rejonów, które będą odtąd dostępne dla wykonywania rybołówstwa tylko przez miejscową ludność, „jeżeli jest ona w przeważającej mierze uzależniona od rybołówstwa przybrzeżnego”.

W tych warunkach rozszerzenie polskiego morza terytorialnego, a więc pasa wód, w którym państwu nadbrzeżnemu służy wyłączność rybołówstwa, powinno nastąpić tak daleko, jak sięga strefa A według konwencji londyńskiej z 1964 r., czyli do 6 mil morskich. Przekroczenie tej granicy spowodowałoby kolizję z naszymi przyszłymi zobowiązaniami wyływającymi ewentualnie z tej konwencji.

3. Pozostaje do rozważenia delimitacja i stanowisko prawne polskiej strefy przyległej. Już w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 21 X 1932 r. Polska utworzyła wzdłuż swych wybrzeży tzw. pas przyległy, „w którym państwu przysługuje wykonywanie praw zwierzchniczych w zakresie obrony wybrzeża”. Uznawano, że w pasie przyległym, a również w przestrzeni nad nim położonej oraz pod jego powierzchnią wyko-

<sup>19</sup> W okresie między 1953 a 1962 r. w południowej części Zatoki Gdańskiej dokonywały połowów również statki radzieckie i NRD; oba te państwa nie są stronami konwencji londyńskiej z 1964 r., więc ich uprawnienia pozostałyby w mocy na zasadzie dotychczasowych obustronnych porozumień.

<sup>20</sup> W wyniku dwustronnych rozmów brytyjsko-polskich doszło do podpisania w dniu 15 IX 1964 r. porozumienia, w którym władze brytyjskie zezwoliły statkom rybackim PRL na dokonywanie połowów w brytyjskiej przybrzeżnej strefie A w okresie przejściowym do dnia 31 XII 1967 r.

nywane są polskie prawa zwierzchnicze. Treść tych praw zwierzchniczych „w zakresie obrony wybrzeża” została bliżej sprecyzowana w rozporządzeniu ministra spraw wojskowych z 25 X 1934 r.<sup>21</sup>, wydanym na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 21 X 1932 r. Rozporządzenie ministra spraw wojskowych nie zabrania zatrzymywania się i postoju obcych okrętów na wodach pasa przyległego (ani nie zabrania nieszkodliwego przepływu), ale zakazuje tym okrętom odbywania tam ćwiczeń, stawiania min oraz trałowania, chyba że uzyskają one uprzednio szczególne zezwolenie polskiego ministra spraw wojskowych.

Dekret z 23 III 1956 r. utrzymuje instytucję trzymilowej strefy przyległej, graniczącej z morzem terytorialnym. Art. 22 postanawia, że „gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa”, organa ochrony granic władne są na wodach pasa przyległego: 1. wezwać każdy statek do zmniejszenia szybkości przepływu, zatrzymania się dla kontroli lub zastosowania się do wskazanego kursu przepływu; 2. sprawdzić na zatrzymanym statku wszystkie dokumenty dotyczące statku i ładunku, legitymować załogę statku oraz znajdujących się na statku pasażerów, zbadać ładunek i przeszukać pomieszczenia statku; 3. w razie niezastosowania się do nakazów albo w razie oporu kapitana statku — zatrzymać statek i zmusić go do zawinięcia do wskazanego portu.

Art. 23 nakłada dalsze ograniczenia, które podobnie jak restrykcje z art. 22 odnoszą się tylko do statków handlowych i rybackich, znajdujących się m. in. w strefie przyległej. Zakazy z art. 23 rozpadają się na dwie kategorie: I. zakazy zgodne z prawem międzynarodowym; II zakazy nie odpowiadające obecnemu stanowi prawa międzynarodowego w przedmiocie strefy przyległej.

Do grupy I zaliczyć należy zakazy co do: a) przyjmowania na pokład lub wysadzania ludzi wbrew obowiązującym przepisom; b) nawiązywania łączności z wybrzeżem w celach przestępczych, c) przemytu; d) naruszania przepisów celnych lub dewizowych; e) naruszania przepisów sanitarnych.

Do grupy II należą zakazy odnośnie do: a) załadunku lub wyładunku towaru poza miejscami do tego wyznaczonymi przez państwo nadbrzeżne; b) łowienia ryb lub eksploataowania w inny sposób morskich wód wbrew obowiązującym przepisom; c) wchodzenia na obszar wód zamkniętych dla żeglugi; d) zakotwiczenia poza miejscem do tego przeznaczonym. Do tej grupy należy również postanowienie, iż przez polską strefę przyległą przepływać mogą jednocześnie tylko trzy obce okręty tej samej bandery, a czas ich przepływu na tych wodach nie może być dłuższy niż 24 godziny; w czasie od zmroku do świtu okręty te są zobowiązane podać na żądanie polskich kompetentnych organów swe znaki rozpoznawcze, nazwę i przynależność państwową. Zakazy grupy II mogą być — bez naruszania

<sup>21</sup> Dz. U. nr 9, poz. 904 z 1934 r.

prawa międzynarodowego — stosowane w odniesieniu do wód wewnętrznych i polskiego morza terytorialnego, jednakże stosowanie ich gdy chodzi o strefę przyległą, która stanowi część morza otwartego, naruszałyby obecne prawo międzynarodowe.

I konwencja genewska z 29 IV 1958 r. dopuszcza ustanowienie strefy przyległej, ale wyraźnie określa ją jako „strefę morza otwartego”. Strefa przyległa nie podlega więc — zgodnie z prawem międzynarodowym — suwerenności państwa nadbrzeżnego; państwo to może tylko działać prewencyjnie i represyjnie w zakresie przestrzegania własnych przepisów celnych, skarbowych, imigracyjnych lub sanitarnych. Jednostronne poszerzenie tych taksatywnie określonych uprawnień jest sprzeczne z prawem międzynarodowym.

Również art. 29 dekretu z 23 III 1956 r.<sup>22</sup> pozostaje w sprzeczności nie tylko z art. 24 konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej, ale również z art. 2 konwencji chicagowskiej z 7 XII 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym<sup>23</sup>. Gdyby więc Polska ratyfikując omawianą konwencję z dnia 29 IV 1958 r. zdecydowała się na utrzymanie strefy przyległej o obecnej szerokości, a nawet w szerszych jeszcze rozmiarach, to nieodzowne byłoby zrewidowanie przepisów naszego prawa wewnętrznego w tym kierunku, aby dostosować je do naszych zobowiązań międzynarodowych.

4. W perspektywie naszych przyszłych zobowiązań międzynarodowych istnieje niewątpliwie potrzeba zrewidowania przepisów dotyczących delimitacji i stanowiska prawnego polskich wód przybrzeżnych w Zatoce Gdańskiej. Chodzi o stworzenie takiego stanu prawnego, który pozostając w zgodzie z naszymi podstawowymi interesami i obowiązującym prawem międzynarodowym, mógłby być realizowany jednolicie zarówno w naszych stosunkach wewnętrznych, jak i pro foro externo.

#### DÉLIMITATION ET POSITION LÉGISLATIVE DES EAUX DE LA BAIE DE GDAŃSK

##### R é s u m é

Les dispositions législatives concernant la délimitation et du statut juridique des eaux de la baie de Gdańsk sont comprises dans deux actes fondamentaux: dans la l'Arrêt du Président de la République Polonaise du 21 octobre concernant la frontière maritime de l'État et dans le Décret du 23 mars 1956 concernant la sauvegarde des frontières de l'État. Les prescriptions du l'Arrêt

<sup>22</sup> Art. 29: „Statek powietrzny, który bez zezwolenia lub wbrew warunkom zezwolenia otrzymanego przekracza przestrzeń powietrzną nad [...] wodami pasa przyległego, powinien stosownie do wezwania właściwego organu zmienić kurs, lub wysokość lotu albo wylądować we wskazanym miejscu”.

<sup>23</sup> Dz. U. nr 36, poz. 212 z 1959 r.

concernant la délimitation des eaux maritimes dans cette région statuent comme eaux intérieures polonaises la baie de Puck; une ceinture de trois miles de largeur de la mer territoriale court parallèlement à cette ligne de base. Quant au Décret il statue une ligne de base dans la baie de Gdańsk allant du cap de Hel jusqu'au point de rencontre de la frontière Pologne-URSS. Laquelle de ces deux lignes est-elle de rigueur?

En considérant la pratique du côté polonais durant la période des 20 ans passés nous constatons que la ligne démarquée par l'Arrêt du Président et notifiée en son temps aux états intéressés, est décisive pro foro externo. C'est par suite de ce fait que par rapport aux navires étrangers ce ne sont que les eaux de la baie de Puck (et naturellement les eaux à l'intérieur du port même) qui sont traitées comme nos eaux maritimes intérieures dans cette région. Par contre la ligne du Décret a son importance pro foro interno et est prise en vue au moment où les pêcheurs polonais prennent la mer pour pêcher dans la baie de Gdańsk. Cette double délimitation pourrait être liquidée par la démarcation d'une ligne de base et d'une ceinture de la mer territoriale (ainsi que d'une zone contiguë); les dispositions internationales dans cette matière sont contenues dans la convention du 29 avril 1958 concernant la mer territoriale et la zone contiguë, que la Pologne n'a pas encore ratifiée.

Une partie de la baie de Gdańsk bordée de la côte polonaise est conforme à certaines exigences de la baie historique: il est possible de prouver l'existence d'un titre géographique et historique possédé par la Pologne. Néanmoins puisque le gouvernement polonais n'a pas notifié ses droits sous ce rapport (donc le troisième élément essentiel: animus — manque) ces eaux ne peuvent, en ce moment, être qualifiées comme baie polonaise historique.

La perspective de l'acceptation de la Convention concernant la mer territoriale et la zone contiguë du 29 avril 1958, exige de considérer s'il est opportun de maintenir la largeur des eaux tenue jusqu'ici ou bien d'élargir la mer territoriale polonaise, ainsi que de délimiter cette mer et de consolider la position de la zone polonaise contiguë — en accord à la convention sus-dite. Il semblerait désirable d'introduire dans ce domaine certaines modifications du Décret du 24 mars 1956, conformément du reste, à la ligne suivie jusqu'ici par notre pratique maritime.