

Aleksander Lipiński

Eksploracja surowców mineralnych polskiego szelfu kontynentalnego. Zagadnienia prawne

Prawne Problemy Górnictwa 1, 32-57

1977

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Eksploracja surowców mineralnych polskiego szelfu kontynentalnego. Zagadnienia prawne

Aleksander Lipiński

I

Wśród obszernej problematyki eksploatacji zasobów mórz w ciągu ostatnich lat szczególnie doniosłego znaczenia nabiera zagadnienie wydobycia bogactw mineralnych dna i podziemia morskiego (zwłaszcza w obrębie tzw. szelfu kontynentalnego). Jego zasoby są wprawdzie zbadane — jak dotychczas — w stosunkowo niewielkim stopniu, wiadomo jednak, że obejmują one ogromne ilości tak ważnych dla gospodarki każdego kraju surowców, jak węglowodory (ropa naftowa i gaz ziemny), związki chemiczne wielu cennych metali (na przykład: manganu, cynku, wolframu, niklu, kobaltu, złota itd.), kruszywo naturalne itd.¹ Indeks tych surowców nie jest jeszcze w pełni znany; nie zawsze też istnieją dostateczne możliwości techniczne ich eksploatacji. Stosunkowo największe znaczenie uzyskało w ostatnich latach podmorskie górnictwo ropy naftowej i gazu ziemnego; dotyczy to w szczególności złóż występujących w obrębie Zatoki Meksykańskiej, Morza Kaspijskiego czy też Północnego. Jednocześnie trwają intensywne badania, mające na celu poszukiwanie nowych podmorskich złóż mineralnych oraz opracowanie metod ich wydobycia. Problematyka badań i eksploatacji zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego znalazła swój oddźwięk również i w prawie. Pierwotnie zagadnienia te były regulowane wyłącznie ustawodawstwem i praktyką państw nadbrzeżnych². Z czasem tzw. doktryna szelfu kontynentalnego znalazła swój

¹ S.W. Michajłow: *Ekonomika oceanu światowego*, Warszawa 1970, s. 24 i nn. Przewidywane rozmiary wydobycia niektórych minerałów dna morskiego zawiera raport Sekretarza Generalnego ONZ z dnia 22 maja 1974 roku A/Conf. 62/25 [w:] *Third UN Conference on the Law of the Sea*, vol. III, New York 1975, s. 4 i nn.; Por. W. Pożaryski: *Nafta na Morzu Północnym — podsumowanie wyników i osiągnięć*, „Przegląd Geologiczny” 1975, nr 2, s. 84—85.

² Praktykę państw nadbrzeżnych w tym zakresie prezentują: J. Colombos: *The International Law of the Sea*, London—New York—Toronto 1954, s. 58 i nn.;

wyraz w konwencjach międzynarodowych, a zwłaszcza w konwencji genewskiej z dnia 29 kwietnia 1958 roku³.

Szelfem kontynentalnym — w rozumieniu fizycznym (geologicznym) — jest otaczający kontynenty pas dna morskiego o głębokości do około 200 m, o stosunkowo niewielkim nachyleniu. Uważany jest on za pokrytą wodą część ładu stałego (kontynentów). Zewnętrzną krawędź szelfu stanowi tzw. stok kontynentalny (o głębokości od około 200 do około 3000 m), gdzie dno morskie zaczyna opadać stosunkowo stromo. Powierzchnia szelfu kontynentalnego wynosi około 7,8% powierzchni wszystkich mórz i oceanów. Jego szerokość waha się od 10 do bez mała 800 Mm⁴, a przeciętnie wynosi 40 Mm⁵.

IV Konwencja Genewska (KG) stworzyła nowe, odrębne od geologicznego pojęcie szelfu kontynentalnego. Jest nim dno i podziemie morskie przyległe do wybrzeża (poza zewnętrzną granicą wód terytorialnych), aż do izobaty 200 m albo poza tą granicą, jeżeli głębokość morza pozwala na eksploatację zasobów naturalnych tych obszarów (art. 1 lit. a). Określenie to obejmuje również analogiczne obszary dna i podziemia morskiego przyległego do wysp (tzw. szelf wyspowy, art. 1 lit. b). Nie dotyczy ono natomiast tych części szelfu (w znaczeniu geologicznym), które znajdują się w obrębie wód terytorialnych i wewnętrznych. Dno i podziemie morskie pod wspomnianymi wodami stanowią bowiem integralną część terytorium państwa nadbrzeżnego i w całości pozostaje pod jego suwerenną władzą⁶. Szelf kontynentalny w znaczeniu prawnym obejmuje więc tylko część dna i podziemia morza otwartego.

Prawne pojęcie szelfu kontynentalnego częściowo jest jednak szersze od geologicznego. O ile w tym ostatnim przypadku zewnętrzną granicę szelfu w przybliżeniu stanowi izobata 200 m, to w znaczeniu prawnym w zasadzie wyznacza ją głębokość (większa niż 200 m), na której istnieją techniczne możliwości prowadzenia eksploatacji znajdujących się tam zasobów naturalnych. Definicja zawarta we wspomnianej konwencji posługuje się więc dwoma kryteriami: geologicznym i eksploatacyjnym. To ostatnie powoduje, że prawne pojęcie szelfu kontynentalnego stało się rela-

W. Góralczyk: *Szelf kontynentalny*, Warszawa 1957, s. 13 i nn.; R. Zaorski: *Konwencje genewskie o prawie morza*, Gdynia 1962, s. 124; S. Oda: *International Control of Sea Resources*, Leyden 1963, s. 147 i nn.; M. Whiteman: *Digest of International Law*, vol. 6, Washington 1965, s. 640 i nn.; P. Krausch: *Der Meeresbergbau im Völkerrecht*, Essen 1970, s. 34 i nn.; por. B. F. Carew: *Szelf kontynentalny*, [w:] *Sowriemiennoje mieždunarodnoje morskoe prawo. Režim wod i dna mirowowo okieana*, Moskwa 1974, s. 233 i nn.

³ IV Konwencja Genewska z dnia 29 kwietnia 1958 roku w sprawie szelfu kontynentalnego. Dz. U. 1964, nr 28, poz. 179 i 180 (dalej: IV KG).

⁴ Mila morska (1852 m), skrót Mm.

⁵ A. Hryniewicz: *Zarys oceanografii*, wyd. MON 1950, s. 38; K. Łomniewski: *Oceanografia fizyczna*, Warszawa 1969, s. 100; por. W. Góralczyk: *Szelf kontynentalny...*, s. 35 i nn.

⁶ Korzystanie przez państwo nadbrzeżne z dna morskiego w obrębie wód wewnętrznych i terytorialnych nie wymaga żadnej regulacji w prawie międzynarodowym i publicznym,

tywne, a jego przestrzenny zasięg — teoretycznie rzecz biorąc — zależy od stopnia rozwoju techniki (możliwości eksploatacji poza izobatą 200 m). Konsekwencją tego jest możliwość występowania przez państwa nadbrzeżne (zwłaszcza silne gospodarczo) z roszczeniami do całego dna morskiego; te obszary dna morskiego (na zewnątrz izobaty 200 m), które na skutek niedostatecznego stopnia rozwoju techniki dzisiaj są tylko „potencjalnym” szelfem kontynentalnym, mogą jutro stać się szelfem w rzeczywistym tego słowa znaczeniu. Rozwiązanie takie może w rezultacie prowadzić do uznania za szelf kontynentalny dna i podziemia w s z y s t k i c h mórz i oceanów.

Przeciwko zbyt daleko idącym roszczeniom państw nadbrzeżnych do zasobów „prawnego szelfu” przemawia jednak zawarta w art. 1 IV KG sformułowanie „dno i podziemie morskie p r z y l e g ł e [podkr. — A.L.] do wybrzeża”. Nie sposób jednak ukryć, że cytowana definicja nie jest ścisła⁷ i prędzej czy później będzie musiała być poddana rewizji⁸, najprawdopodobniej poprzez rezygnację z kryterium eksploatacyjnego.

Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 17 grudnia 1970 roku w sprawie zasad dotyczących dna mórz i oceanów oraz ich podziemia poza granicami jurysdykcji państwowej określiła wspomnianą przestrzeń jako obszar stanowiący „wspólne dziedzictwo ludzkości”. Nie może on zostać zawłaszczony przez żaden podmiot prawa, również żadne państwo nie może domagać się uznania jego suwerenności nad całością lub częścią tego obszaru⁹. Abstrahując od charakteru prawnego wspomnianej deklaracji, należy podkreślić, że dokładne rozgraniczenie tych części dna morskiego nie jest obecnie łatwe, o ile w ogóle możliwe. *De lege lata* przestrzenny zasięg eksploatacji zasobów szelfu kontynentalnego dyktowany jest możliwościami technicznymi. Eksploatacja na głębokości większej niż 200 m obecnie odbywa się w bardzo niewielkim zakresie. Jak dotychczas nie doprowadziła ona do konfliktów wynikających z braku rozgraniczenia suwerenności przysługującej państwom nadbrzeżnym w stosunku do dna i podziemia morskiego na zewnątrz izobaty 200 m.

Status prawny obszarów pozaszelfowych („dna oceanu światowego”) nie jest wyraźnie określony żadnym aktem prawnym. Nie miejsce tu na szczegółową analizę tego zagadnienia. *Prima facie* trafny wydaje się jednak pogląd, że prawo do korzystania z niego (zwłaszcza w celach badań i eksploatacji zasobów naturalnych) objęte jest treścią zasady wolności

⁷ Por. np. A. Górbiel: *Prawno-międzynarodowe aspekty górniczej eksploatacji dna morskiego*, [w:] *Prace prawnicze I. Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego* w Katowicach nr 5, Katowice 1969, s. 312 i nn.

⁸ Por. A. Straburzyński: *Eksploatacja zasobów naturalnych dna mórz i oceanów a granice jurysdykcji państwowej*, PiP 1971, nr 12, s. 1024; idem: *Problem definicji prawnej szelfu kontynentalnego*, [w:] *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Gdańskiego*, Gdańsk 1972, *Prawo* 1, s. 61 i nn.; idem: *Przestrzenny zakres praw państwa nadbrzeżnego do wyłącznego korzystania z obszarów morskich i podmorskich*, „*Studia Prawnicze*” 1973, nr 38, s. 53 i nn.

⁹ No 2749 (XXV) za: S. Oda: *The International Law of the Ocean Development. Basic Documents*, vol. I, Leyden 1972, s. 44—46.

mórz. Działalność tę mogą wykonywać — na równych prawach — wszystkie państwa (nie tylko mające dostęp do morza)¹⁰. Rozwiązanie takie nie może jednak na dłuższą metę zostać uznane za wystarczające¹¹.

Wątpliwości związane z wyznaczeniem zewnętrznej granicy szelfu nie występują na morzach płytkich (na przykład Zatoce Perskiej lub Morzu Bałtyckim), gdzie szelf kontynentalny obejmuje całą przestrzeń dna i podziemia morskiego¹².

Pojawia się zatem problem rozgraniczenia szelfu bałtyckiego pomiędzy państwa nadbrzeżne. Pewne wskazówek i w tej mierze zawiera IV KG, przewidując w art. 6 określenie wspomnianych granic w drodze porozumienia zainteresowanych państw¹³. Do chwili obecnej Polska zawarła w związku z tym następujące umowy: z NRD w dniu 29 października 1968 roku¹⁴ oraz z ZSRR w dniu 28 sierpnia 1969 roku¹⁵. Oparte są one na zasadach IV KG, tj. określają wspomnianą granicę jako linię, której każdy punkt (z niewielkimi odchyleniami) „jest jednakowo oddalony od najbliższych punktów linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego każdej ze stron” (por. art. 6 ust. 2 IV KG).

Do chwili obecnej PRL nie zawarła jednak żadnych umów w sprawie wytyczenia granic polskiego, szwedzkiego i duńskiego szelfu kontynentalnego¹⁶. Wobec braku wspomnianych porozumień należy więc stosować regułę zawartą w art. 6 ust. 1 IV KG, wedle której tą granicą jest — o ile nie istnieją żadne okoliczności usprawiedliwiające jej inny przebieg — li-

¹⁰ A. Górbiel: *Prawno-międzynarodowe...*, s. 323 i nn.; W. Góralczyk: *Zagadnienie pokojowego wykorzystania dna mórz i oceanów*, „Sprawy Międzynarodowe” (dalej: SM) 1969, nr 3, s. 52 i nn.; por. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 19 maja 1972 roku, nr 51 (III) i 52 (III) za: S. Oda: *The International Law...*, vol. II, Leyden 1975, s. 19—20.

¹¹ Por. J. Symonides: *Projekty organizacji międzynarodowej zajmującej się badaniem i eksploatacją zasobów dna morskiego*, „Technika i Gospodarka Morska” (dalej: TGM) 1942, nr 4, s. 197 i nn.; W. Góralczyk: *Podstawy prawne pokojowego wykorzystania dna mórz i oceanów*, cz. I, SM 1972, nr 1, s. 38 i nn.

¹² Głębokość Morza Bałtyckiego w nielicznych tylko miejscach przekracza 200 m (np. w rejonie Gotlandu); wyjątki te są pozbawione jednak znaczenia. Por. „Locja Bałtyku”, Gdynia 1969, t. 502, s. 99—100.

¹³ Por. R. Krzyżanowski: *Prawne problemy podziału szelfu kontynentalnego*, SM 1965, nr 4, s. 126 i nn.; H. Wilke: *Die Verträge über die Abgrenzung des Festlandssockels unter der Nordsee in ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Nutzung aus beutbarer Bodenschätze*, „Zeitschrift für Bergrecht” (dalej: ZfB) 1972, nr 3, s. 281 i nn.

¹⁴ O rozgraniczeniu szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, Dz. U. 1969, nr 15, poz. 106 i 107.

¹⁵ O przebiegu granicy szelfu kontynentalnego w Zatoce Gdańskiej i południowo-wschodniej części Morza Bałtyckiego, Dz. U. 1970, nr 15, poz. 127 i 128.

¹⁶ Dania, Finlandia i Szwecja są stronami IV KG. Oprócz tej konwencji jedynym wielostronnym porozumieniem dotyczącym bałtyckiego szelfu kontynentalnego jest podpisana w dniu 23 października 1968 roku deklaracja moskiewska (o szelfie kontynentalnym Morza Bałtyckiego). Jej sygnatariuszami są NRD, PRL i ZSRR. Jest ona otwarta do podpisu również i dla innych państw nadbałtyckich. Por. A. Grześkowiak: *Podział szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim*, SM 1969, nr 5, s. 63 i nn.; W. Niemotko: *Eksploatacja szelfu kontynentalnego Morza Bałtyckiego w świetle prawa międzynarodowego*, TGM 1971, nr 10, s. 452 i nn. Ten ostatni autor negatywnie ocenia brak jednolitej i wyczerpującej regulacji prawnej stosunków związanych z eksploatacją bałtyckiego szelfu kontynentalnego.

nia, której każdy punkt jest jednakowo oddalony od najbliższych punktów linii podstawowych morza terytorialnego zainteresowanych państw¹⁷. Państwa nadbrzeżne nie są zresztą związane postanowieniami art. 6 IV KG i mogą w umowie wyznaczyć granicę szelfu w odmienny sposób¹⁸.

Nie zawsze jednak rozgraniczenie, choćby najbardziej dokładne, szelfu kontynentalnego może być w pełni skuteczne. Każda jego granica będzie bowiem granicą sztuczną, konwencjonalną (tak, jak granica państwa), która nie musi uwzględniać naturalnej struktury geologicznej skorupy ziemskiej. Bez wątpienia skuteczność takiego rozgraniczenia będzie wystarczająca w odniesieniu do badań zasobów szelfu kontynentalnego oraz eksploatacji tych surowców, które są ciałami stałymi. Nie spełnia ona jednak swego zadania w odniesieniu do złóż minerałów w stanie ciekłym lub gazowym, zwłaszcza w sytuacji, gdy występują one po obu stronach granicy (szelfu). Ich eksploatacja — zważywszy naturalne właściwości takich minerałów — zawsze spowoduje naruszenie suwerennych praw drugiego państwa¹⁹. Sytuacja taka może być rozwiązana, jak się wydaje, wyłącznie na drodze porozumienia zainteresowanych państw, na podstawie którego na przykład jedno z nich zrzeka się (za stosownym wynagrodzeniem) swych praw do eksploatacji określonego złoża²⁰.

Państwu nadbrzeżnemu przysługują suwerenne prawa w zakresie badania i eksploatacji zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego (art. 2 ust. 1 IV KG). Oznacza to, że tych praw są pozbawione państwa nie posiadające dostępu do morza. Jest to więc zasada odmienna od przyjętej w art. 2 *in fine* II KG²¹. Istnienie tych praw nie zależy od ich wykonywania ani rzeczywistej, bądź fikcyjnej okupacji szelfu. W sytuacji, gdy państwo nadbrzeżne nie podejmuje działalności, mającej na celu badanie lub eksploatację wspomnianych zasobów, żadne inne państwo nie może zgłaszać — bez wyraźnej zgody państwa nadbrzeżnego²² — swych roszczeń

¹⁷ Sformułowanie to budzi jednak zastrzeżenia; w szczególności nie wiadomo dokładnie, jakie znaczenie należy przypisać określeniu „jeżeli nie istnieją jakieś szczególne okoliczności usprawiedliwiające wyznaczenie tej granicy w jakiś określony sposób”. Por. R. Krzyżanowski: *Prawne problemy...*, s. 128 i nn. Wedle art. 2 ust. 1 cyt. umowy z dnia 29 października 1968 roku północny kraniec tej granicy jest jednakowo oddalony od najbliższych punktów linii podstawowych PRL, NRD i Królestwa Danii.

¹⁸ W odniesieniu do szelfu Morza Północnego por. H. Wilke: *Die Verträge...*, s. 281 i nn. oraz dokumenty publikowane przez S. Odę: *The International Law...*, vol. I, s. 373 i nn.

¹⁹ A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Warszawa 1974, s. 36. Por. zgłoszoną w tej kwestii w 1970 roku ciekawą propozycję USA dotyczącą izobaty 200 m jako zewnętrznej granicy „prawnego” szelfu kontynentalnego oraz utworzenia dodatkowo tzw. strefy powierniczej, pełniącej m.in. funkcje ochrony interesów państwa nadbrzeżnego w zakresie badań i eksploatacji zasobów szelfu. Cyt. za: A. Straburzyński: *Przestrzenny zakres praw...*, s. 62.

²⁰ Por. G. Braun: *Die völkerrechtliche Problematik des Grenzüberschreitenden Bergwerksbetriebes*, ZfB 1969, nr 1, s. 83 i nn., zwłaszcza 93 i nn.

²¹ Konwencja genewska z dnia 29 kwietnia 1958 roku o morzu otwartym, Dz. U. 1963, nr 33, poz. 187 i 188 (dalej: II KG).

²² Nie może to więc być zgoda dorozumiana, wynikająca np. z faktu podjęcia tej działalności przez drugie państwo przy braku sprzeciwu państwa nadbrzeżnego. Por. J. Brownlie: *Principles of Public International Law*, Oxford 1966, s. 203.

do wspomnianych zasobów (art. 2 ust. 2 IV KG). Cytowana konwencja określa te prawa państwa nadbrzeżnego jako „ekskluzywne”, a więc wyłączne. Nie zależą one wreszcie od ich proklamacji²³ (art. 2 ust. 3 IV KG). Wynika stąd, że prawa te istniały już przed wejściem w życie wspomnianej konwencji, która dokonała jedynie ich kodyfikacji. Wskazywałoby na to sformułowanie art. 2 ust. 1: „państwo nadbrzeżne sprawuje [...] swoje [podkr. — A.L.] prawa suwerenne”. Przysługują one państwu nadbrzeżnemu *ipso iure*, tytułem związku geograficznego szelfu z jego terytorium²⁴. Są to więc jego własne prawa, a nie nadane przez wspomnianą konwencję. W nauce prawa międzynarodowego zdaje się przeważać pogląd, że tzw. doktryna szelfu kontynentalnego jeszcze przed wejściem w życie IV KG stała się zwyczajową normą prawa morza²⁵.

Powstaje pytanie, co należy rozumieć przez określenie „suwerenne prawa” (w zakresie badań i eksploatacji wspomnianych zasobów), a zwłaszcza, jaka jest jego relacja do pojęcia „suwerenność”. To ostatnie rozumiane jest jako samowładność (tj. niezależność od czynników zewnętrznych) i całkowładność (czyli pełna kompetencja w zakresie normowania wszystkich stosunków wewnętrznych)²⁶ państwa lub też oznacza ono domniemanie kompetencji i odpowiedzialności państwa²⁷ na jego terytorium. Wynika

²³ Por. jednak m.in. proklamacje: rządu RFN z dnia 20 stycznia 1974 roku o badaniach i eksploatacji szelfu kontynentalnego (BGBl II, s. 104) oraz rządu NRD z dnia 26 maja 1964 roku o bałtyckim szelfie kontynentalnym (GBI I, s. 99). We wspomnianej proklamacji rząd RFN zgłaszał roszczenia do tzw. niemieckiego szelfu kontynentalnego. Por. Haalck: *Die Anwendung der Grundsätze des Berggesetzes auf den Festlandsockel vor der Ostseeküste der DDR*, [w:] *Das Bergrecht der Deutschen Demokratischen Republik*, Leipzig 1973, s. 47. Obydwie proklamacje znajdują swe uzasadnienie w tym, że żadne państwo niemieckie nie jest stroną IV KG (choć obydwie uznają jej podstawowe zasady), a ponadto zostały one wydane jeszcze przed jej wejściem w życie, tj. przed dniem 10 czerwca 1964 roku. Mają one charakter wyłącznie deklaratoryjny. Bezpośrednią przyczyną ogłoszenia proklamacji zachodnoniemieckiej miała być próba podjęcia przez amerykańskie przedsiębiorstwa wierzeń u wybrzeży RFN bez uzyskania zgody właściwych organów tego państwa. Por. H. Wilke: *Neuerungen auf dem Gebiete des Bergrechts*, ZfB 1969, nr 2, s. 201.

²⁴ Por. R. Zaorski: *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967, s. 129; A. Straburzyński: *Przestrzenny zakres praw...*, s. 36. Stanowisko takie zajął również Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sporze o podział szelfu kontynentalnego na Morzu Północnym. *North Sea Continental Shelf Judgment*, I.C.J. Reports 1969, za: S. Oda: *The International Law...*, vol. I, s. 374.

²⁵ L. Ehrlich: *Suwerenność a morze w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 191; A. Górbiel: *Prawno-międzynarodowe...*, s. 308; por. W. Góralczyk: *Sytuacja prawna dna i podziemia Morza Bałtyckiego*, [w:] *Zagadnienia prawne Bałtyku*, pod red. L. Gelberga, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, s. 46—47, który uważa, że tak jest w odniesieniu do art. 2 i 3. Zagadnienie to zresztą nie jest bezsporne, a wielu autorów broni poglądów odmiennych; por. np. R. Zaorski: *Konwencje genewskie...*, s. 124; K. Wolfke: *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego*, Wrocław 1972, s. 20 i nn. Nie ulega jednak wątpliwości, że chociaż praktyka prowadząca do powstania doktryny szelfu kontynentalnego była zróżnicowana, to jednak zasadnicze jej elementy były wspólne. Uzasadniają one wniosek o zwyczajowym charakterze (przynajmniej niektórych) norm dotyczących szelfu. Por. J. Brownlie: *Principles...*, s. 203.

²⁶ E. Ehrlich: *Prawo narodów*, Warszawa 1958, s. 103 i nn.; tak też A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 66; por. J. Brownlie: *Principles...*, s. 98 i nn.

²⁷ E. Ehrlich: *Suwerenność a morze...*, s. 9; C. Berezowski: *Prawo międzynarodowe publiczne. Część I*, Warszawa 1966, s. 90.

więc z niej wyłączność uprawnień państwa w zakresie stanowienia i stosowania prawa²⁸. Jak się wydaje, elementy te można w całości odnieść również do badań i eksploatacji zasobów szelfu. Pod tym względem jest on uważany za podmorskie przedłużenie terytorium państwa nadbrzeżnego, które samodzielnie rozstrzyga wszelkie zagadnienia związane z jego badaniami i eksploatacją (por. na przykład art. 5 ust. 8 IV KG); w tym zakresie przysługują mu „suwerenne prawa”. Oznacza to pełnię jego kompetencji dotyczących normowania wszelkich zagadnień związanych z tą działalnością²⁹. W polskiej literaturze dominuje zapatrywanie, że „suwerenne prawa” w rozumieniu art. 2 IV KG są tożsame z suwerennością. Przeważnie uważa się, że nie dotyczy ona całego szelfu, a tylko określonych działań wykonywanych w jego obrębie. Prawa te są ponadto ograniczone ze względu na status prawny wód nadszelfowych i znajdującej się nad nimi przestrzeni powietrznej. Z punktu widzenia międzynarodowego prawa publicznego wody te stanowią tzw. morze otwarte, a więc przestrzeń, w obrębie której każdemu państwu przysługuje — *inter alia* — wolność żeglugi, rybołówstwa, zakładania kabli podmorskich i rurociągów³⁰ oraz przelotu nad morzem otwartym. W odniesieniu do tych wód państwu nadbrzeżnemu przysługują tylko ograniczone uprawnienia (na przykład art. 19, 22, 23 II KG)³¹.

W literaturze pojawił się pogląd, że „prawa państwa nadbrzeżnego do szelfu kontynentalnego nie mają charakteru bezwzględny”³². Nie wydaje się on przekonywający. To prawda, że ich wykonywanie nie może w nieuzasadnionej mierze naruszać wolności mórz, co jednak nie uzasadnia tezy o ich względnym charakterze. Wręcz przeciwnie — prawa te są skuteczne *erga omnes*, mają więc charakter bezwzględny. Wywołują one określone skutki prawne nie tylko w odniesieniu do państw — stron IV KG, gdyż doktrynę szelfu kontynentalnego (zwłaszcza po wejściu w życie cytowanej konwencji) można zaliczyć do powszechnie uznawanych norm prawa morza. Żadne państwo nie może naruszać przysługujących drugiemu suwerennych praw w zakresie badań i eksploatacji zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego.

Z kolei badania i eksploatacja zasobów szelfu mogą być dokonywane za pomocą urządzeń i instalacji (stałych lub pływających), które znajdują się na morzu otwartym. Nie wolno jednak ich zakładać (dotyczy to również ustanawiania wokół nich tzw. stref bezpieczeństwa) w takich miej-

²⁸ Tak też ostatnio M. Sobolewski: *Zasady suwerenności i równości państw*, SM 1975, nr 9, s. 21 i nn.

²⁹ Por. rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 4 maja 1973 roku, nr 1737 (LIV), za: S. Oda: *The International Law...*, vol. II, s. 15—16.

³⁰ Ta ostatnia dotyczy jednak nie tyle korzystania z morza, co z dna morskiego.

³¹ L. Ehrlich: *Suwerenność a morze...*, s. 89 i nn., zwłaszcza 91; R. Zaorski: *Konwencje geneńskie...*, s. 126; A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe...*, s. 148. Pogląd ten zdaje się również dominować w literaturze obcej. Niektórzy autorzy dopatrują się jednak znacznych różnic pomiędzy „suwerennością” a „suwerennymi prawami” do szelfu; per. J. Brownlie: *Principles...*, s. 100.

³² W. Góralczyk: *Sytuacja prawna dna...*, s. 49.

scach, w których mogłyby one utrudnić korzystanie z uznanych szlaków morskich, niezbędnych dla żeglugi międzynarodowej. Urządzenia te, nawet jeżeli są usytuowane poza szlakamiorskimi, powodują jednak pewne ograniczenia wolności mórz, o czym później.

Wykonując swe prawa do szelfu, państwo musi również liczyć się ze znajdującymi się na dnie morskim rurociągami i kablami. W szczególności nie może ono przeszkadzać w ich utrzymywaniu i konserwacji, a także w zakładaniu nowych tego rodzaju urządzeń (art. 26 II KG). „Suwerenne prawa” państwa nadbrzeżnego w zakresie badań i eksploatacji zasobów szelfu podlegają więc ograniczeniom ze względu na sytuację wód nadszelfowych, a zwłaszcza na zasadę wolności żeglugi, rybołówstwa oraz prawo każdego państwa do zakładania podmorskich kabli i rurociągów.

Trafnie więc zauważono w literaturze, że zawarte w IV KG określenie „suwerenność prawa” stanowi pewien kompromis i oznacza pełnię uprawnień państwa w zakresie badań i eksploatacji zasobów szelfu (czyli jego suwerenność w tym zakresie), przy jednocześnie stosunkowo niewielkich uprawnieniach do korzystania z wód nadszelfowych³³. Nie wydaje się jednak w pełni trafne określenie, że szelf należy traktować jak dno i podziemie morza terytorialnego, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących korzystania z wód nadszelfowych³⁴. To prawda, że funkcje tych instytucji częściowo są wspólne. Trzeba jednak pamiętać, że „suwerenność” państwa nadbrzeżnego dotyczy tylko badań i eksploatacji zasobów szelfu. *Prima facie* nie obejmuje ona natomiast innych form korzystania z tej części dna morskiego (por. art. 2 II KG). Określenie, że szelf można traktować jak dno i podziemie morza terytorialnego, sugeruje natomiast pełną suwerenność państwa nadbrzeżnego do tego obszaru, a więc nie tylko ograniczoną do badań i eksploatacji jego zasobów.

Dotyczy to wyłącznie działalności prowadzonej za pomocą urządzeń znajdujących się na szelfie. Postanowienia cytowanej konwencji nie naruszają bowiem praw państwa nadbrzeżnego do eksploatacji podziemia morza otwartego za pomocą wyrobisk (niezależnie od głębokości wód morskich, art. 7 IV KG), wykonywanych od strony lądu. Prawo państwa nadbrzeżnego do wykonywania takiej działalności nigdy nie było kwestionowane przez praktykę międzynarodową. Jest to zresztą dodatkowym argumentem przemawiającym za naturalnym charakterem praw państwa nadbrzeżnego do zasobów szelfu kontynentalnego przyległego do jego wybrzeży.

IV KG nie definiuje takich pojęć, jak „badanie” i „eksploatacja” (w tekście angielskim: *exploring, exploiting*). Należy więc przyjąć, że posłużono się nimi w zwykłym, potocznym znaczeniu. „Badaniem” będzie

³³ L. Ehrlich: *Suwerenność a morze...*, s. 91; por. J. Colombos: *The International Law...*, s. 61; J. Brownlie: *Principles...*, s. 204.

³⁴ L. Ehrlich: *Suwerenność a morze...*, s. 91; por.: W. Góralczyk: *Szerokość morza terytorialnego i jego delimitacja*, Warszawa 1964, s. 63 i nn.; A. Straburzyński: *Jurysdykcja gospodarcza państw nadbrzeżnych*, TGM 1973, nr 1, s. 25.

więc ogół czynności, mających zwłaszcza na celu ustalenie budowy geologicznej dna i podziemia morskiego, określenie miejsc występowania surowców mineralnych oraz ich zasobów. Pewne wątpliwości budzi natomiast określenie „eksploatacja”. Obejmuje ono wykorzystywanie, wyzyskiwanie wspomnianych zasobów, zwłaszcza poprzez ich wydobywanie (odłączanie od złoża). Czy tylko? Jednoznaczna odpowiedź na to pytanie nie jest możliwa. Przez „eksploatację” można — jak się wydaje — rozumieć również inne formy korzystania z dna i podziemia morskiego nie tylko polegające na „wydobyciu” jego zasobów. Dokładne znaczenie tych pojęć będzie jednak zależać od rozwiązań przyjętych w ustawodawstwach państw nadbrzeżnych³⁵. Z kolei „zasobami naturalnymi” szelfu kontynentalnego — wedle art. 2 ust. 4 IV KG — są zasoby mineralne i inne zasoby nieorganiczne dna i podziemia morskiego; zaliczają się do nich także organizmy o charakterze osiadłym. Ze względu na temat niniejszego opracowania pomijam jednak zagadnienia związane ze zdefiniowaniem tych ostatnich³⁶.

Określenie „zasoby mineralne” może być uważane za synonim pojęcia „surowce mineralne” (kopaliny). Zaliczyć do nich należy substancje pochodzenia nieorganicznego lub organicznego powstałe w wyniku procesów zachodzących w skorupie ziemskiej³⁷. Inaczej mówiąc, mogą nimi być wszystkie pierwiastki chemiczne lub ich związki występujące w przyrodzie. Praktycznie rzecz biorąc, „zasobami mineralnymi” szelfu kontynentalnego są więc wszystkie części dna i podziemia morskiego. Nie ma tutaj jakiegokolwiek znaczenia stan ich skupienia (stały, ciekły czy gazowy), użyteczność bądź sposób zalegania w złożu. Nieistotna jest również okoliczność, czy i jakie normy prawa wewnątrzkrajowego regulują ich rozpoznanie oraz eksploatację. Pewne wątpliwości może jednak budzić określenie „inne zasoby nieorganiczne dna morskiego”. Zdaniem Remigiusza Zaorskiego, do tej grupy należy „zaliczyć między innymi muszle i inne substancje chemiczne na powierzchni dna”³⁸. Dystynkcja ta nie wydaje się jednak trafna, gdyż „muszle i inne substancje chemiczne” mogą również być minerałami (surowcami mineralnymi). Określenie to znalazło się w IV KG — jak się wydaje — ze względu na potrzebę objęcia jej

³⁵ Jego analiza potwierdza tezę o dopuszczalności szerokiej wykładni pojęcia „eksploatacja”. Np. prawo górnicze NRD znajduje również zastosowanie do bezzbiornikowego magazynowania kopalin w szelfie (por. H a a l c k: *Die Anwendung...*, s. 49), a ustawodawstwa RFN i Danii wymagają zgody właściwych organów administracji nie tylko na prowadzenie badań i wydobywanie zasobów szelfu, ale również na zakładanie w jego obrębie kabli i rurociągów (por. § 3 zachodnoniemieckiej ustawy z 24 lipca 1964 roku o tymczasowym uregulowaniu praw do szelfu kontynentalnego, BGBl I, s. 497 oraz § 1 ust. 1 obwieszczenia nr 141 duńskiego Ministra Robót Publicznych z dnia 13 marca 1974 roku w sprawie zakładania i ruchu na szelfie kontynentalnym rurociągów służących do transportu węglowodorów, Lovtidende A 1974, s. 369, tłumaczenie niemieckie w: ZfB 1975, nr 3, s. 347—348).

³⁶ Na Bałtyku problem ten nie ma zresztą żadnego praktycznego znaczenia.

³⁷ *Wielka Encyklopedia Powszechna*, t. 6, Warszawa 1965, s. 20, hasło: kopaliny użyteczne; por. A. G o p s z o w i c z: *Zarys systemu...*, s. 24.

³⁸ R. Z a o r s k i: *Konwencje genewskie...*, s. 132.

zasięgiem między innymi wszystkich zasobów przyrody nieożywionej. „Zasobami naturalnymi” nie są jednak substancje lub przedmioty pochodzenia sztucznego (na przykład wraki statków, zatopiona amunicja itd.). Wątpliwości mogą dotyczyć pewnych przedmiotów bądź materiałów sztucznie umieszczonych na dnie morskim (kamienie, piasek itd.), zwłaszcza w obrębie tzw. wysypisk, będących w istocie podmorskimi składowiskami substancji bądź przedmiotów zbędnych (na przykład wydobytych z dna morskiego w trakcie pogłębiania toru wodnego)³⁹. Pomimo, że znajdujące się tam substancje nie występują w naturalnych złożach, nie miałbym nic przeciwko objęciu ich pojęciem „zasobów naturalnych” szelfu kontynentalnego z tej choćby przyczyny, że nie zawsze będzie możliwe dokładne ustalenie czy znalazły się one w obrębie dna morskiego w sposób naturalny, czy też sztuczny. Zbędne wydaje się również, przynajmniej w odniesieniu do zasobów przyrody nieożywionej, rozróżnienie na zasoby dna i podziemia morskiego (warstw znajdujących się pod dnem morskim). Może ono mieć znaczenie z punktu widzenia techniki eksploatacji, nie wydaje się jednak celowe przenoszenie go do sfery normatywnej.

Zachodzi pytanie, czy dopuszczalne jest korzystanie z dna i podziemia morskiego również w innych, nie wymienionych we wspomnianej konwencji celach. Warto zaznaczyć, że II KG skodyfikowała wyłącznie najważniejsze zasady składające się na pojęcie tzw. wolności mórz. Wskazuje na to wyraźnie sformułowanie zawarte w art. 1 cytowanej konwencji: „Wolność ta [...] polega, *inter alia*, na: 1) wolności żeglugi, 2) wolności rybołówstwa, 3) wolności zakładania kabli i rurociągów podmorskich, 4) wolności dokonywania lotów nad morzami otwartymi”. Przysługują one w równym stopniu wszystkim państwom, nie tylko posiadającym dostęp do morza. Reguły te (zwłaszcza zawarta w pkt 3) odnoszą się również do korzystania z dna morskiego. Wynika stąd, że dopuszczalne są również inne formy korzystania z wód oraz dna mórz otwartych (w tym szelfu kontynentalnego). Jakie — wspomniana konwencja milczy. Pewne wskazówki w tej mierze wynikają z art. 24 i następnych II KG oraz innych porozumień międzynarodowych. Dotyczą one zwłaszcza zakazu zanieczyszczania mórz przez zatapianie (a więc umieszczanie na dnie) odpadów radioaktywnych i innych szkodliwych substancji⁴⁰, wykorzystywanie dna morskiego w celach militarnych⁴¹ itd. Niektóre ze wspomnianych

³⁹ Wysypiska przeważnie urządzone są w obrębie morza terytorialnego, można jednak również spotkać je na morzu otwartym.

⁴⁰ B. Kwiatkowska: *Niektóre zagadnienia prawne ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem*, [w:] Zeszyty naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1972, Prawo 1, s. 5 i nn.; B. Kwiatkowska: *Prawno-międzynarodowe aspekty ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem*, Warszawa 1973. Por. dokumenty zamieszczone w zbiorze: S. Oda: *The International Law...*, vol. I i II.

⁴¹ Por. np. układy: z dnia 5 sierpnia 1963 roku o zakazie prób broni nuklearnej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą (Dz.U. nr 52, poz. 288 i 289); z dnia 11 lutego 1971 roku o zakazie umieszczania broni jądrowej i innych rodzajów broni masowej zagłady na dnie mórz i oceanów oraz w jego podłożu (Dz.U. 1972,

umów międzynarodowych znajdują swe rozwinięcie bądź były poprzedzone porozumieniami regionalnymi⁴² oraz ustawodawstwem wewnętrzkrajowym⁴³.

Wynika stąd, że dopuszczalne jest również korzystanie z dna i podziemia morskiego (nie tylko w obrębie szelfu kontynentalnego) w innych celach, nie zawsze polegających na „badaniu i eksploatacji” jego zasobów (w ścisłym tego słowa znaczeniu). Działania te muszą jednak być zgodne z zasadami prawa międzynarodowego; w szczególności, gdy są one wykonywane w obrębie szelfu kontynentalnego, nie mogą naruszać suwerennych praw państwa nadbrzeżnego. Określenie „eksploatacja zasobów szelfu” zezwala na dość szeroką wykładnię; może to, jak się wydaje, być każda działalność zmierzająca do korzystania z jego zasobów (nie tylko poprzez ich wydobywanie). O ile jednak w zakresie badań i eksploatacji zasobów szelfu państwu nadbrzeżnemu przysługują suwerenne prawa, to z dna i podziemia morza otwartego mogą korzystać — na zasadach równości — wszystkie państwa⁴⁴.

Badania i eksploatacja naturalnych zasobów szelfu kontynentalnego nie mogą być prowadzone w sposób, który stanowiłby utrudnienie dla żeglugi, rybołówstwa, ochrony zasobów biologicznych morza, bądź badań naukowych (na przykład oceanograficznych) prowadzonych z zamiarem opublikowania ich wyników (art. 5 ust. 1 IV KG).

Badania i eksploatacja zasobów szelfu kontynentalnego mogą być prowadzone za pomocą różnego rodzaju urządzeń. Mogą nimi być na przykład wieże wiertnicze lub tym podobne obiekty trwale lub przejściowo połączone z dnem morskim, różnego rodzaju statki (oceanograficzne, bątskafy, pogłębiarki itp.) zarówno nadwodne, jak i podwodne. Wedle art. 5 ust. 2 IV KG, państwo nadbrzeżne ma prawo wznosić, utrzymywać i eksploatować na szelfie kontynentalnym instalacje i inne urządzenia konieczne do badań oraz eksploatacji jego zasobów naturalnych. Określenie to dotyczy — jak się wydaje — wyłącznie obiektów trwale połączonych z dnem morskim, a więc nie mających charakteru statków morskich. Prawo posługiwania się tymi ostatnimi objęte jest wolnością mórz.

Konwencja nie określa maksymalnych rozmiarów tych urządzeń i instalacji; zależą one zwłaszcza od zadań, do których realizacji zostały wzniesione. Mogą one, jak się wydaje, służyć nie tylko badaniom i wydobywaniu zasobów szelfu, ale również magazynowaniu, a nawet przeróbce wydoby-

nr 44, poz. 274 i 275) oraz liczne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ zamieszczone w zbiorze: S. Oda: *The International Law...*, vol. I i II; W. Góralczyk: *Podstawy prawne pokojowego wykorzystania dna mórz i oceanów*, cz. II, SM 1972, nr 2, s. 61 i nn.

⁴² Por. np. deklarację moskiewską z dnia 23 października 1968 roku o szelfie kontynentalnym Morza Bałtyckiego, podpisaną przez NRD, PRL i ZSRR.

⁴³ Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów ZSRR z dnia 18 lipca 1969 roku w sprawie postępowania w zakresie prowadzenia prac w obrębie szelfu kontynentalnego i ochrony zasobów naturalnych.

⁴⁴ Z zastrzeżeniem wspomnianych suwerennych praw państwa nadbrzeżnego.

tych już substancji. Wokół wspomnianych instalacji i urządzeń państwo nadbrzeżne może ustanawiać strefy bezpieczeństwa. Ich promień nie może przekraczać 500 m (licząc od zewnętrznej krawędzi). Można jednak wątpić, czy ze względu na stale rosnące niebezpieczeństwo kolizji dużych statków (o ograniczonej zdolności manewrowej) z takimi urządzeniami bądź instalacjami, zwłaszcza na uczęszczanych szlakach morskich, rozmiary tych stref okażą się wystarczające. Państwo nadbrzeżne może podejmować wszelkie działania niezbędne do ochrony wspomnianych obiektów. Obowiązane jest ono ponadto podjąć w tych strefach wszelkie kroki zmierzające do ochrony morskich zasobów biologicznych przed szkodliwymi czynnikami (art. 5 ust. 7 IV KG). Żegluga w obrębie stref bezpieczeństwa jest zabroniona dla statków wszystkich bander (z wyjątkiem sytuacji przewidzianych ustawodawstwem wewnętrznym lub porozumieniami międzynarodowymi).

Omawiane instalacje i urządzenia, nawet jeżeli są usytuowane poza szlakami morskimi, stanowią jednak pewne utrudnienie w korzystaniu z mórz, zwłaszcza dla żeglugi. Na państwie nadbrzeżnym ciąży więc obowiązek zaopatrzenia ich w stosowne znaki i sygnały (światła, sygnały mgłowe, radiowe itd.) oraz powiadomienia wszystkich zainteresowanych o istnieniu takich obiektów, ich oznakowaniu, a także ustanowieniu wokół nich stref bezpieczeństwa⁴⁵. Urządzenia, które nie są używane lub zostały porzucone, muszą zostać zlikwidowane.

Wznoszenie wspomnianych instalacji i urządzeń oraz ustanawianie wokół nich stref bezpieczeństwa nie jest jednak dozwolone w miejscach, w których mogłyby one przeszkadzać w korzystaniu z uznanych szlaków morskich, niezbędnych dla żeglugi międzynarodowej (art. 5 ust. 6 IV KG). Rozważenia wymaga też charakter prawny tych obiektów. Nie są one wyspami (wedle art. 10 ust. 1 I KG⁴⁶, wyspą jest ukształtowany w sposób naturalny obszar ziemi otoczony wodą i wystający ponad jej powierzchnię nawet podczas największego przypływu), w konsekwencji nie posiadają własnego morza terytorialnego. Funkcję ochronną pełnią w stosunku do nich wspomniane strefy bezpieczeństwa. Istnienie tych obiektów nie wpływa również na sposób wytyczenia linii podstawowej morza terytorialnego państwa nadbrzeżnego. Omawiane instalacje i urządzenia podlegają jednak jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Oznacza to pełnię jego uprawnień w zakresie stanowienia i stosowania prawa dotyczącego tych „sztucznych terytoriów” (art. 5 ust. 4 IV KG). Wynika to zresztą

⁴⁵ Dokonuje się tego poprzez zamieszczenie odpowiednich informacji w stałych publikacjach hydrograficznych — np. „Notices to Mariners”, „Wiadomości Żeglarskie” itd. Praktyka idzie w kierunku rozszerzającej wykładni przepisów IV KG, gdyż wspomniane strefy bezpieczeństwa ustanawia się również dla niektórych rurociągów (por. § 1 ust. 2 obwieszczenia nr 21 duńskiego Ministra Robót Publicznych z dnia 17 stycznia 1975 roku dotyczące utworzenia stref bezpieczeństwa wokół urządzeń do eksploatacji ropy naftowej na szelfie Morza Północnego, Lovtidende A 1974, s. 65, tłumaczenie niemieckie w: ZfB 1975, nr 3, s. 347).

⁴⁶ Konwencja genewska z dnia 29 kwietnia 1958 roku w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej (nie ratyfikowana przez Polskę).

z charakteru i treści praw przysługujących państwu nadbrzeżnemu do zasobów naturalnych szelfu (prawa suwerenne).

Omawiane instalacje i urządzenia niejednokrotnie mogą być połączone za pomocą kabli lub rurociągów z lądem. Prawo do ich układania mieści się w wolności korzystania z pełnego morza. Z zastrzeżeniem praw państwa nadbrzeżnego do stosowania odpowiednich środków w zakresie badań i eksploatacji zasobów szelfu państwo to nie może przeszkadzać w zakładaniu i utrzymywaniu kabli podmorskich i rurociągów (art. 26 II KG). Oznacza to, że państwo nadbrzeżne nie może zabronić innemu państwu zakładania w obrębie swego szelfu wspomnianych kabli i rurociągów, chyba że mogłoby to utrudnić wykonywanie jego suwerennych praw w zakresie badań i eksploatacji zasobów szelfu.

Państwo nadbrzeżne obowiązane jest wydać między innymi przepisy o zapobieganiu zanieczyszczeniom mórz na skutek wycieku ropy naftowej z rurociągów lub w następstwie eksploatacji (badania) dna morskiego i jego wnętrza (art. 25 II KG).

Zasady i tryb udzielania zezwoleń na badania i eksploatację zasobów szelfu określa ustawodawstwo wewnątrz krajowe (por. art. 2 ust. 1 IV KG). Dotyczy to również badań podejmowanych przez obcokrajowców. Państwo nadbrzeżne nie powinno jednak sprzeciwiać się badaniom prowadzonym przez wyspecjalizowane jednostki o charakterze naukowym, o ile będzie mogło ono uczestniczyć w tych badaniach bądź delegować do nich swego przedstawiciela, a w każdym razie uzyskać dostęp do wyników tych badań (art. 5 ust. 8 IV KG). W stosunkach pomiędzy państwami-sygnatariuszami wspomnianej deklaracji moskiewskiej z dnia 23 października 1968 roku istnieją w tej mierze jednak pewne ograniczenia. Przewiduje ona zakaz udzielania zezwoleń na badanie i eksploatację szelfu bałtyckiego przez państwa, które nie leżą nad Bałtykiem (dotyczy to również tych podmiotów, które nie mają swej siedziby w którymś z państw nadbałtyckich).

II

Określenie praw państwa nadbrzeżnego jako „suwerennych” oznacza, że wspomniane zasoby szelfu kontynentalnego w zakresie ich badań i eksploatacji poddane są porządkowi prawnemu tego państwa. Wynika stąd dopuszczalność stosowania do tych działań prawa wewnątrz krajowego (dotyczy to — przynajmniej częściowo — czynności wykonywanych w obrębie morza otwartego, a więc przestrzeni, która nie jest poddana suwerenności żadnego państwa). Należy zatem rozważyć, które normy prawa polskiego mogą znaleźć zastosowanie do wspomnianej działalności, a zwłaszcza czy przewidziana w nich regulacja może być uznana za wystarczającą.

Uwagi te wypada rozpocząć od stwierdzenia, że Polska — jak dotychczas — jest jedynym państwem nadbałtyckim, które nie wydało żadnego

aktu prawnego, określającego bliżej zasady wykonywania swych praw do zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego przyległego do jej wybrzeży⁴⁷. Sytuację taką trudno uznać za prawidłową tym bardziej, że badania i eksploatacja tych zasobów zostały już (choć w skromnych rozmiarach) rozpoczęte⁴⁸. Status prawny polskiego szelfu kontynentalnego określają wyłącznie IV KG oraz wspomniana deklaracja moskiewska z dnia 23 października 1968 roku. Pierwsza z nich została ratyfikowana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw, a tym samym wywiera skutki prawne w stosunkach wewnętrznych *proprio vigore*. Deklaracji moskiewskiej nie ogłoszono w żadnym zbiorze urzędowym (nie była ona również ratyfikowana). Nie uchybia to jednak jej ważności i skuteczności, gdyż *de lege lata* obowiązki te istnieją wyłącznie w odniesieniu do niektórych kategorii umów międzynarodowych. Nie powinna budzić wątpliwości okoliczność, że zarówno IV KG, jak i deklarację moskiewską należy zaliczyć do źródeł prawa wewnętrznego⁴⁹. Rozwiązanie polegające na „bezpośrednim” stosowaniu cytowanych porozumień międzynarodowych w stosunkach wewnętrznych należy — w obecnej sytuacji — uznać za niezbędne. Nie sprzeciwia się temu brak szczegółowych przepisów dotyczących badań i eksploatacji polskiego szelfu kontynentalnego. Nie oznacza on bowiem zupełnego braku regulacji prawnej, a tym samym stosowania rozwiązań dowolnych. Wypada więc podjąć próbę rozstrzygnięcia zagadnień związanych z badaniem i eksploatacją zasobów naszego szelfu kontynentalnego wyłącznie za pomocą istniejącego stanu prawnego (zwłaszcza IV KG oraz innych aktów normatywnych, które bezpośrednio nie regulują jednak sto-

⁴⁷ Por.: radzieckie dekrety z dnia 6 lutego 1968 roku o szelfie kontynentalnym ZSRR (Wiedomosti Wierchownowo Sowietu SSSR nr 6, poz. 40) oraz z dnia 13 sierpnia 1969 roku o stosowaniu dekretu Rady Najwyższej ZSRR o szelfie kontynentalnym (Wiedomosti..., nr 34, poz. 308); ustawę NRD z dnia 20 lutego 1967 roku o badaniu, wykorzystaniu i rozgraniczeniu szelfu kontynentalnego (GBI I, nr 2, s. 5 z późn. zm.); zachodnioniemiecką ustawę z dnia 24 lipca 1964 roku o tymczasowym uregulowaniu praw do szelfu kontynentalnego (BGBI I, s. 497 z późn. zm.); duńską ustawę nr 259 z dnia 9 lipca 1971 roku o szelfie kontynentalnym (Lovtidende A 1971, s. 655 z późn. zm., tłumaczenie niemieckie w: ZfB 1975, nr 3, s. 340—343); fińską ustawę z dnia 5 marca 1965 r. o szelfie kontynentalnym (za: W. Góralczyk: *Sytuacja prawna dna...*, s. 48) oraz szwedzki akt z dnia 3 czerwca 1968 roku o szelfie kontynentalnym (za: W. Góralczyk: *Sytuacja prawna dna...*, s. 48).

⁴⁸ D. Zbytek: *Morski przemysł wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego wkracza na Bałtyk*, TGM 1974, nr 2, s. 121; M. Chmielowski: *Możliwości eksploatacji kruszywa mineralnego na południowym Bałtyku*, TGM 1974, nr 4, s. 229—231; G. Kurkiewicz: *Wiadoma sprawa, „Morze”* 1975, nr 6, s. 6—7; por. W. Niemotko: *Eksploatacja szelfu...*, s. 452 i nn.

⁴⁹ Problematyka relacji pomiędzy prawem międzynarodowym a wewnątrzpaństwowym, a zwłaszcza zagadnienie, czy i w jakim zakresie umowa międzynarodowa staje się w PRL źródłem prawa, jest sporne. Z literatury przedmiotu por. C. Berezowski: *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, PiP 1964, nr 8—9, s. 218 i nn.; S. Rozmaryn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 39 i nn.; A. Klafkowski: *Umowa międzynarodowa a ustawa*, RPEiS 1965, nr 5, s. 1 i nn.; L. Gelberg: *Umowy międzynarodowe jako źródło prawa PRL*, SM 1966, nr 5, s. 31 i nn.; S. Kaźmierczyk: *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Acta Universitatis Vratislaviensis* nr 91, Wrocław 1968, Prawo XXV; K. Skubiszewski: *Prawo PRL a traktaty*, RPEiS 1972, nr 1, s. 1 i nn.

sunków prawnych związanych z szelfem kontynentalnym). Nie powinna, jak się wydaje, budzić wątpliwości okoliczność, że do wspomnianej działalności mogą, wobec braku przepisów szczególnych, znaleźć zastosowanie te normy prawa polskiego, które dotyczą badań i eksploatacji surowców mineralnych w obrębie terytorium lądowego⁵⁰ (w ścisłym tego słowa znaczeniu).

Podstawowym aktem normatywnym, który określa zasady wykonywania prac związanych z badaniem i rozpoznawaniem zasobów przyrody nieożywionej, jest ustawa z dnia 16 listopada 1960 roku o prawie geologicznym⁵¹. Między innymi reguluje ona prowadzenie prac geologicznych, mających na celu poznanie budowy geologicznej kraju, poszukiwanie i rozpoznawanie zasobów złóż kopalin oraz ustalanie przydatności gruntów na potrzeby budownictwa i planowania przestrzennego (art. 1 ust. 1). Ich wyniki powinny znaleźć swój wyraz w dokumentacji geologicznej, stanowiącej syntetyczne zestawienie uzyskanych rezultatów badań wraz z oceną. Podlega ona zatwierdzeniu przez właściwy organ administracji państwowej (art. 24) i jest niezbędną przesłanką podjęcia inwestycji, mających na celu eksploatację (zwłaszcza wydobywanie) surowców mineralnych. Z kolei inwestycje te mogą być wykonane tylko i wyłącznie w obrębie nieruchomości przeznaczonych na ten cel w zatwierdzonych planach zagospodarowania przestrzennego (por. ustawę z dnia 31 stycznia 1961 roku)⁵².

Śród licznych aktów normatywnych regulujących eksploatację surowców mineralnych należy zwłaszcza wymienić dekret z dnia 6 maja 1953 roku o prawie górniczym⁵³. Określa on jednak wyłącznie zasady wydobywania złóż tych kopalin, które zostały wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lipca 1971 roku⁵⁴. Jego zakres przedmiotowy jest — w porównaniu z innymi aktami normatywnymi dotyczącymi wydobywania surowców mineralnych — stosunkowo najszerszy; odnosi się ono również do minerałów o kluczowym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁵⁵. Także zawartą w nim regulację wypada uznać za najobszerniejszą. Uzasadnia to potrzebę przeprowadzenia analizy niektórych jego norm z punk-

⁵⁰ Por. B. Kwiatkowska: *Prawno-międzynarodowe...*, s. 72.

⁵¹ Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.

⁵² O planowaniu przestrzennym, Dz. U. 1975, nr 11, poz. 67 z późn. zm.

⁵³ Dz. U. 1961, nr 23, poz. 113 z późn. zm.

⁵⁴ W sprawie określenia kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby, Dz. U. nr 18, poz. 180.

⁵⁵ Por. A. Lipiński: *Kopaliny poddane prawu górniczemu*, PUG 1972, nr 3, s. 87 i nn. Zaliczono do nich m.in. niektóre skały okruchowe, np. kruszywa naturalne występujące w złożach lądowych (§ 1 pkt 4 lit. c cyt. rozporządzenia). Nie wiadomo jednak dokładnie, jak należy rozumieć to określenie, a zwłaszcza czy chodzi tutaj o złoża występujące w obrębie terytorium lądowego (w ścisłym tego słowa znaczeniu) PRL, czy również i w granicach polskiego szelfu kontynentalnego. Opowiadam się za tą drugą alternatywą, gdyż szelf kontynentalny (dno morskie) stanowi ląd pokryty wodą. W obrębie suwerenności PRL trudno sobie natomiast wyobrazić „złoża nielądowe” kopalin skalnych.

tu widzenia możliwości zastosowania ich do wydobywania kopalin, występujących w obrębie polskiego szelfu kontynentalnego⁵⁶.

Do eksploatacji pozostałych surowców mineralnych (tj. nie poddanych prawu górniczemu) znajduje zastosowanie — zależnie od ich rodzaju — wiele różnych aktów normatywnych (prawo wodne⁵⁷, ustawa o gospodarowaniu terenami torfowymi⁵⁸, prawo wyłączeniowe⁵⁹, kodeks cywilny itd.). Teoretycznie rzecz biorąc, przynajmniej niektóre z nich mogą znaleźć zastosowanie do wydobywania minerałów z polskiego szelfu kontynentalnego. Z praktycznego punktu widzenia taka możliwość jest jednak bardzo mało prawdopodobna.

Katalog problemów dotyczących stosowania ustawodawstwa polskiego do badań i eksploatacji surowców mineralnych szelfu kontynentalnego jest bardzo obszerny. Rozmiary niniejszego opracowania zezwalają wyłącznie na zarysowanie kluczowych zagadnień związanych z wykonywaniem wspomnianej działalności oraz umożliwiając podjęcie próby rozwiązania tylko niektórych z nich.

System norm dotyczących badań i eksploatacji surowców mineralnych nie rozstrzyga wielu zagadnień, które mogą wyłonić się podczas wykonywania wspomnianych czynności w środowisku morskim (w obrębie szelfu kontynentalnego), a istniejącą regulację niektórych z nich trudno będzie uznać za zadowalającą. Dotyczy to zwłaszcza zakresu podmiotowego uprawnień do wykonywania prac geologicznych (por. art. 4—6 pr. geol.)⁶⁰, wydobywanie kopalin (por. art. 4—6 pr. górn.), sposobu udzielania zezwoleń na wykonywanie tych czynności, korzystania w tym celu z dna

⁵⁶ W toku prac nad nowelizacją prawa górniczego zgłoszono propozycję zamieszczenia w nim upoważnienia dla Rady Ministrów do określenia (w drodze rozporządzenia) zakresu stosowania prawa górniczego do wydobywania kopalin z szelfu kontynentalnego (*Tezy o nowelizacji prawa górniczego i dekretu o urzędach górniczych*, Katowice 1974, maszynopis powielony, s. 3). Nie wiadomo dokładnie, czy i w jakiej postaci reguła ta znajdzie swój wyraz w ewentualnej noweli do prawa górniczego. Wskazane wydaje się sformułowanie jej w sposób upoważniający Radę Ministrów do określenia, które przepisy prawa górniczego nie stosują się do wydobywania minerałów znajdujących się w szelfie. *De lege* lata brzmienie zbliżone do zawartego w *Tezach* ma art. 3 pr. górn. Rozwiązanie to nie zdało jednak egzaminu. Por. T. Płodowski: *Prawo górnicze*, Warszawa 1963, s. 117—118. Można też wątpić, czy okaże się ono skuteczne w odniesieniu do szelfu. Problemu tego nie można zresztą sprowadzać wyłącznie do stosowania na szelfie prawa górniczego. Stosunki związane z jego badaniami i eksploatacją są również regulowane wieloma innymi aktami normatywnymi. Trudność polega tylko na ustaleniu zakresu i sposobu ich stosowania, a także na stworzeniu odpowiednich instrumentów prawnych służących realizacji tego celu.

⁵⁷ Ustawa z dnia 24 października 1974 roku, Dz. U. nr 38, poz. 230.

⁵⁸ Ustawa z dnia 22 maja 1958 roku, Dz. U. nr 31, poz. 137 z późn. zm.

⁵⁹ Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości, Dz. U. 1974, nr 10, poz. 64 z późn. zm.

⁶⁰ Niedawno prasa doniosła o podpisaniu porozumienia między rządami PRL, NRD i ZSRR o stworzeniu wspólnej organizacji (z siedzibą w Gdańsku), mającej na celu prowadzenie prac geologicznych w granicach szelfu kontynentalnego i wód terytorialnych tych państw („Trybuna Ludu” nr 273 z dnia 25 listopada 1975 roku). Pojawia się zatem problem klasyfikacji tego podmiotu prawa. Nie wydaje się, by mógł on być jednostką państwową. Organizacja ta musi więc uzyskać zezwolenie na wykonywanie prac geologicznych (tak, jak każda inna jednostka niepaństwowa, por. art. 5 pr. geol.). Przykład ten świadczy o niedostosowaniu obowiązującego prawa do regulacji stosunków związanych z badaniami i eksploatacją szelfu.

morskiego itd. Wątpliwości może również budzić tryb podejmowania decyzji o przeznaczeniu określonych części szelfu w celach rozpoznania bądź wydobywania jego zasobów (na przykład problem planowania przestrzennego, podejmowania decyzji o tworzeniu obszarów górniczych itd.) oraz zakresu uprawnień podmiotów wykonujących te czynności. Pojawia się w tym miejscu problem koordynacji „podmorskiego górnictwa” z innymi rodzajami korzystania z dna morskiego oraz pokrywających je wód (na przykład w zakresie ochrony rurociągów i innych urządzeń usytuowanych na dnie morskim, wzajemnych oddziaływań tych urządzeń na siebie, filarów ochronnych itd.). Warto w tym miejscu podkreślić, że „ładowe”, górnictwo kopalin prowadzą podmioty podległe kilkunastu naczelnym (centralnym) organom administracji⁶¹, przy czym środki prawne, mające na celu koordynację tej działalności z innymi rodzajami gospodarowania, są dość skromne, a w dodatku nie zawsze są one w należyty sposób stosowane⁶². W obecnym stanie prawnym funkcję tę w odniesieniu do urządzeń służących do eksploatacji zasobów szelfu częściowo tylko pełnią strefy bezpieczeństwa (art. 5 ust. 2—3 IV KG) oraz strefy ochronne przewidziane w art. 22 pr. bud.⁶³ Rozwiązanie to jest jednak ułomne. Zastrzeżenia budzi zwłaszcza brak środków prawnych, za pomocą których mogłyby w tym zakresie działać organy administracji morskiej.

Działalność mająca na celu badania i eksploatację zasobów szelfu, może być prowadzona za pomocą różnego rodzaju urządzeń zarówno stałych, a więc wzniesionych na dnie morskim (platformy, wieże wiertnicze itd.), jak i pływających, w tym mających charakter statków morskich (zarówno nawodnych, jak i podwodnych). Muszą one spełniać określone wymagania w zakresie ich konstrukcji, środków bezpieczeństwa, wyposażenia itd. *De lege lata* problem ten — przynajmniej częściowo — rozwiązany jest wyłączenie w odniesieniu do statków morskich (por. art. 3 § 2 i art. 46 k.m.)⁶⁴. Nie wiadomo jednak, które przepisy należy stosować do budowy i utrzymania urządzeń oraz instalacji nie mających takiego charakteru. W sytuacji, gdy uznamy je za poddane prawu górniczemu obiekty zakładu górniczego (nie będące statkamiorskimi), nie znajdzie do nich zastosowania prawo budowlane⁶⁵. Stosuje się do nich prawo górnicze (art. 10, 23).

⁶¹ A. Agopszowicz: *Zarys systemu...*, s. 39.

⁶² Wystarczy powołać się na niedoskonałości stanu prawnego dotyczącego tworzenia obszarów górniczych. Por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu...*, s. 85 i nn.; A. Lipiński: *Planowanie przestrzenne a górnictwo*, [w:] *Prace prawnicze II*, Prace naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach nr 21, Katowice 1971, s. 115 i nn.; idem: *Z problematyki prawnej zagospodarowania obszarów górniczych*, „Studia Prawnicze” 1973, nr 35, s. 207 i nn.

⁶³ Prawo budowlane — ustawa z dnia 24 października 1974 roku, Dz.U. nr 38,

⁶⁴ Kodeks morski — ustawa z dnia 1 grudnia 1961 roku, Dz.U. nr 58, poz. 318. Por. rozporządzenie Ministra Żeglugi z dnia 26 marca 1964 roku w sprawie bezpieczeństwa statków morskich, Dz.U. nr 15, poz. 89 z późn. zm.

⁶⁵ Wedle art. 1 ust. 2 pr. bud. z wyjątkiem przepisów dotyczących ochrony środowiska w budownictwie (art. 13—17) oraz ustalania miejsca realizacji inwestycji budowlanych (art. 20—24) nie znajduje ono zastosowania do objętych prawem górniczym wyrobisk górniczych oraz obiektów budowlanych zakładów górniczych.

Rozwiązanie takie nie jest jednak zadowalające, gdyż prawo to reguluje proces eksploatacyjny, a nie inwestycyjny⁶⁶. Nie uwzględnia ono w dodatku tych rodzajów zagrożeń, które pojawiają się w związku z wykonywaniem górnictwa w środowisku morskim. Częściowo zaliczyć do nich należy niebezpieczeństwa typowe dla żeglugi morskiej. Powoduje to, że w niektórych państwach (na przykład we Francji) do pływających urządzeń i instalacji służących do badań i eksploatacji szelfu stosuje się niektóre przepisy prawa morskiego (chodzi tutaj, jak się wydaje, zarówno o te obiekty i urządzenia, które są statkami, jak i te, które nimi nie są)⁶⁷. *De lege lata* wspomniane obiekty nie podlegają również nadzorowi urzędów morskich⁶⁸ ani instytucji klasyfikacyjnych (nawet w zakresie wyposażenia w środki ratunkowe, łączności itd.). Sytuacja ulega dalszej komplikacji w odniesieniu do tych urządzeń i instalacji, których nie można zaliczyć do obiektów zakładu górniczego.

Do niezwykle istotnych należy zaliczyć problematykę ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem (na przykład w następstwie wycieków ropy naftowej) oraz odpowiedzialności za szkody spowodowane badaniami i eksploatacją minerałów dna morskiego. Na państwie nadbrzeżnym ciąży obowiązek wydania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom mórz z rurociągów lub w następstwie badań i eksploatacji dna morskiego (art. 24 II KG)⁶⁹. Do chwili obecnej w Polsce takie przepisy jednak się nie ukazały. Istniejącą w tym zakresie regulację trudno jest uznać za wystarczającą. Podstawowym aktem normatywnym, który określa zasady ochrony i korzystania z wód jest prawo wodne. Stosuje się ono wyłącznie do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych, a w pewnym zakresie również i do morza terytorialnego. W zupełności nie dotyczy ono jednak wód morza otwartego (art. 7 pr. wodn.)⁷⁰. Również zawartą w pra-

⁶⁶ M. Byrska: *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa górniczego do procesu inwestycyjnego*, RPEiS 1973, nr 1, s. 109 i nn. *De lege lata* problematyka prawna związana z budową (rozbudową) zakładu górniczego jest rozwiązywana poprzez plany ruchu zakładu górniczego.

⁶⁷ Por. B. F. Carew: *Szelf kontynentalny...*, s. 245.

⁶⁸ Por. art. 1 i 2 dekretu z dnia 2 lutego 1955 roku o terenowych organach administracji morskiej, Dz. U. nr 6, poz. 35 z późn. zm. Właściwość ta obejmuje tylko kontrolę i nadzór (w ściśle określonych kategoriach spraw) w obrębie morskich wód wewnętrznych i terytorialnych.

⁶⁹ Obowiązek taki przewiduje również konwencja zawarta w Helsinkach z dnia 22 marca 1974 roku o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego. Por. konwencję z dnia 2 listopada 1973 roku o zapobieganiu zanieczyszczeniom mórz przez statki.

⁷⁰ Brak jest dostatecznych środków prawnych mających na celu ochronę wód otwartych Bałtyku. Prawo wodne tam nie działa, a rozwiązania przyjęte w konwencjach międzynarodowych nie są w pełni skuteczne. Por. B. Kwiatkowska: *Niektóre zagadnienia...*, s. 5 i nn.; idem: *Prawno-międzynarodowe...*; J. Łopuski: *Problemy odpowiedzialności cywilnej za zanieczyszczenie morza olejami*, TGM 1969, nr 5, s. 214 i nn.; idem: *Nowe koncepcje w prawie morskim związane z ochroną morza przed zanieczyszczeniami*, RPEiS 1974, nr 3, s. 143 i nn.; idem: *Prawne problemy współpracy w zakresie korzystania z Bałtyku*, SM 1975, nr 6, s. 110 i nn.; W. Popiela: *Ochrona polskich wód morskich przed zanieczyszczeniem*, PiP 1975, nr 1, s. 50 i nn.; Z. Kalinowski: *Ochrona wód morskich przed zanieczyszczeniem w świetle polskiego prawa wodnego*, TGM 1975, nr 6, s. 339. Wprawdzie § 3 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 kwietnia 1974 roku w sprawie

wie geologicznym i górnictwem regulację, dotyczącą ochrony przed szkodliwymi oddziaływaniami prac geologicznych i robót górniczych trudno jest w odniesieniu do działalności wykonywanej w obrębie szelfu uznać za wystarczającą (brak należytych środków o charakterze prewencyjnym). Dotyczy to również sposobu oraz zakresu obowiązku naprawienia szkody (art. 12—14 pr. geol., art. 41 i nn. pr. górn.), a także właściwości organów powołanych do orzekania w tych sprawach (art. 16 pr. geol., art. 56 pr. górn.). Brak jest też właściwych środków represji w sytuacji, gdy następstwem zanieczyszczenia morza nie będzie szkoda (por. art. 130 pr. wodn.). Z kolei w razie zaistnienia szkody ustalenie jej rozmiarów oraz poszkodowanego nie zawsze będzie łatwe (na przykład w przypadku wytrucia ryb). Sytuacja ulega dalszemu skomplikowaniu ze względu na odmienną sytuację prawną szelfu i wód nadszelfowych oraz możliwość wyrażenia szkody innemu państwu lub jego podmiotom⁷¹.

Wiąże się z tym problem uprawnień państwa nadbrzeżnego do podejmowania czynności zmierzających do zapobieżenia szkodzie grożącej wskutek zanieczyszczenia morza otwartego (na przykład skutkiem awarii znajdujących się na szelfie urządzeń do wydobywania ropy naftowej)⁷². Problemy te, jak się wydaje, powinny w pierwszym rzędzie znaleźć swe rozwiązanie (przynajmniej częściowo) w konwencjach międzynarodowych — powszechnych bądź regionalnych⁷³.

Inny problem to bezpieczeństwo zakładu prowadzącego badania i eksploatację dna morskiego. Przepisy o bezpieczeństwie i ruchu zakładu górniczego (zakładu prowadzącego prace geologiczne, por. art. 2 pr. geol.) są w tym zakresie niewystarczające. Ostatnio podjęto jednak próbę opracowania projektu zarządzania, dotyczącego prowadzenia ruchu takich zakładów⁷⁴.

Kolejna wątpliwość dotyczy określenia organów administracji właściwych w sprawach badania i eksploatacji polskiego szelfu kontynentalne-

szczegółowego zakresu działania Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej (Dz. U. nr 17, poz. 93) przewiduje właściwość tego ministra w zakresie nadzoru nad działalnością organów administracji morskiej w zakresie ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem, jednakże brak jest środków prawnych służących do realizacji tych zadań (w obrębie morza otwartego). Por. przyp. 73.

⁷¹ J. Łopuski: *Prawne problemy...*, s. 115.

⁷² Konwencja brukselska z dnia 28 listopada 1969 roku w sprawie interwencji państw nadbrzeżnych na morzu otwartym w wypadkach zanieczyszczenia ropą naftową w takich sytuacjach nie znajduje zastosowania (art. II ust. 2 lit. b).

⁷³ Konwencja z dnia 2 listopada 1973 roku o zapobieganiu zanieczyszczeniom mórz przez statki dotyczy również platform wiertniczych. Weszła ona w życie dnia 19 czerwca 1975 roku. W prasie ukazała się ostatnio wiadomość o ratyfikacji jej przez Polskę; do dnia oddania niniejszego opracowania do druku konwencja ta nie została jednak ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Obowiązki państw nadbałtyckich w zakresie zapobiegania i zwalczania zanieczyszczeń w następstwie badań bądź eksploatacji dna morskiego określa również konwencja zawarta w Helsinkach z dnia 22 marca 1974 roku o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego. Przewiduje się, że będzie ona ratyfikowana przez PRL i wejdzie w życie nie później niż z dniem 1 stycznia 1977 roku.

⁷⁴ „Bezpieczeństwo Pracy w Górnictwie” 1974, nr 2, s. 39. Według informacji uzyskanej w Wyższym Urzędzie Górniczym ma ono być wydane na podstawie art. 83 pr. górn.

go. Wobec braku szczegółowych norm dotyczących właściwości rzeczowej należy przyjąć, że określają ją ogólne zasady regulujące kompetencje organów administracji w zakresie badań i eksploatacji surowców mineralnych (na przykład według prawa geologicznego lub górniczego). W sytuacji, gdy żaden przepis nie określa organu właściwego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej (na przykład do ustanawiania stref bezpieczeństwa przewidzianych w art. 5 ust. 2—3 IV KG), należy przyjąć — zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych⁷⁵ — kompetencję terenowych organów administracji państwowej (*lege non distinguente* stopnia podstawowego). Wątpliwości dotyczą również ustalenia ich właściwości miejscowej. Szelf kontynentalny przyległy do naszego wybrzeża nie został bowiem objęty podziałem administracyjnym kraju, a określenie wspomnianej właściwości według kryterium przyległości terytorialnej części szelfu do określonych jednostek administracyjnych nie wydaje się dopuszczalne⁷⁶.

Pewnych wskazówek w tej mierze dostarcza art. 17 k.p.a. Nie ulega jednak wątpliwości, że w celu ustalenia organu administracji państwowej, właściwego miejscowo w sprawach związanych z badaniami i eksploatacją zasobów szelfu, nie będzie można posłużyć się takimi kryteriami, jak miejsce położenia nieruchomości, siedziba zakładu pracy bądź miejsce zamieszkania (siedziby) lub pobytu strony (art. 17 § 1). W razie bezskutecznego wyczerpania wspomnianych kryteriów właściwość tę określa się według miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające wszczęcie postępowania, a w razie jego braku sprawa należy do organu właściwego dla obszaru dzielnicy Warszawa-Śródmieście. Organ ten będzie więc właściwy w sprawach związanych zarówno z wykonywaniem prac geologicznych, eksploatacją zasobów szelfu kontynentalnego, jak i wszelkich innych stosunkach (administracyjnych) z tym związanych. Dotyczy to zarówno powszechnych, jak i wyspecjalizowanych organów administracji (na przykład urzędów górniczych). Rozwiązanie to dalekie jest od doskonałości, jednakże — wobec braku możliwości posłużenia się innymi normami kompetencyjnymi — odmienne nie wydaje się możliwe do przyjęcia (dotyczy to również właściwości tych organów w zakresie ustanawiania stref bezpieczeństwa wokół urządzeń i instalacji znajdujących się na szelfie). Wątpliwości dotyczą również braku możliwości działania w tym zakresie przez urzędy morskie.

Wśród wielu problemów, które wyłaniają się w trakcie analizy wspomnianych zagadnień, na czoło wysuwają się związane z ustaleniem podmio-

⁷⁵ Dz. U. 1975 nr 23, poz. 139.

⁷⁶ Odmienne rozwiązanie przyjęto w zakresie właściwości miejscowej urzędów morskich. Między innymi obejmuje ona morskie wody wewnętrzne i terytorialne w granicach określonych województw (zarządzenie Ministra Żeglugi z dnia 21 marca 1955 roku w sprawie utworzenia, organizacji i właściwości miejscowej urzędów morskich, Mon. Pol. nr 63, poz. 749 z późn. zm.). Nie wiadomo jednak dokładnie, według jakich kryteriów należy ustalać przebieg „morskiej” granicy pomiędzy poszczególnymi województwami, gdyż w tej kwestii prawo milczy. Por. art. 1 dekretu Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z dnia 13 sierpnia 1969 (przyp. 47).

tu oraz treści prawa własności wspomnianych surowców⁷⁷. Określenie podmiotu prawa własności tych minerałów ma decydujące znaczenie zarówno dla ich cywilnoprawnej ochrony, jak i określenia charakteru uprawnień przysługujących w zakresie ich badań i eksploatacji.

Problematyka własności złóż surowców mineralnych w PRL należy do jednej z najbardziej kontrowersyjnych zarówno w dziedzinie prawa górniczego, jak i cywilnego. Dzieje się tak ze względu na bardzo niejasną regulację prawną. Nie miejsce tu na szczegółową analizę tego problemu⁷⁸. Generalnie rzecz biorąc, brak jest wyraźnych unormowań dotyczących własności złóż kopalin. Zarówno prawo górniche, jak i inne akty normatywne regulują „prawo wydobywania kopalin” (prawo do kopalin — por. na przykład art. 4 pr. gór., art. 143 zd. 2 k.c.), pomijają natomiast milczeniem kwestię ich własności. Jedynym wyjątkiem są wody podziemne, które z mocy wyraźnego przepisu prawa stanowią przedmiot wyłącznej własności państwa (art. 1 pr. wodn.). Reguły tej nie da się jednak uogólnić na wszystkie złoża pozostałe. Brak jest też przepisu, który wyłącza złoża surowców mineralnych z zakresu prawa własności gruntowej (z wyjątkiem cyt. art. 1 pr. wodn.). O ile występują więc one w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej, objęte są prawem jej własności. Nie oznacza to jednak, że właściciel gruntu zawsze może je wydobywać. Wolno mu to czynić wyłącznie na zasadach określonych tymi aktami normatywnymi, które znajdują zastosowanie do wykonywania wspomnianej działalności (na przykład prawem górnichym, por. art. 140 k.c.). Dotyczy to złóż wszystkich surowców mineralnych, bez względu na ich rodzaj (z wyjątkiem wód podziemnych). W odniesieniu do wnętrza ziemi (a więc przestrzeni znajdującej się poniżej dolnej granicy nieruchomości gruntowych, por. art. 143 k.c.) nie działa jednak prawo własności gruntowej. Przestrzeń ta — z prawnego punktu widzenia — stanowi jednorodny obiekt materialny, który można traktować jak przedmiot (rzecz) podobny do nieruchomości gruntowej. Ta ostatnia natomiast zawsze musi stanowić przedmiot czyjegoś prawa własności; może to być własność państwowa lub niepaństwowa. Niedopuszczalne jest więc istnienie nieruchomości, które stanowią *res nullius*. Niczyje mogą być tylko ruchomości (argument z art. 179 § 2 i art. 180 k.c.). Rozumowanie to można *per analogiam* odnieść do wnętrza ziemi. Stanowi ono — wraz ze wszystkimi znajdującymi się tam złożami surowców mineralnych — przedmiot wyłącznej własności państwa.

⁷⁷ Por. D. Zbytek: *Morski przemysł...*, s. 121.

⁷⁸ Z literatury przedmiotu por. zwłaszcza: W. Pawlak: *Podstawowe systemy prawa górniczego*, Poznań 1963; T. Płodowski: *Prawo górnicze*, Warszawa 1963; A. Agopszowicz: *Prawo wydobywania kopalin*, RPEiS 1966, nr 3; idem: *Zarys systemu...*; J. Wasilkowski: *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1975, zwłaszcza s. 95 i nn.; A. Wasilewski: *Administracja wobec prawa własności nieruchomości*, [w:] *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 1972, *Prace prawnicze*, z. 34; S. Grzybowski: *System prawa cywilnego. Część ogólna*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974, zwłaszcza s. 426 i nn.

Czy reguła ta dotyczy również surowców mineralnych występujących w obrębie polskiego szelfu kontynentalnego? Jak się wydaje, odpowiedź twierdząca na wspomniane pytanie nie powinna budzić wątpliwości. Szelf kontynentalny, podobnie jak wnętrze ziemi czy też nieruchomości grunto-we w całości składa się z surowców mineralnych (kopalin); są one substancjami, które go tworzą. Przestrzeń ta, w zakresie badań i eksploatacji, poddana jest suwerenności PRL. Można stąd wyciągnąć wniosek, że zasoby mineralne szelfu (a w praktyce cały szelf) należy traktować jako przedłużenie terytorium lądowego państwa nadbrzeżnego, które stanowi jego wyłączną własność.

Bez wątpienia przestrzeń ta nie może być traktowana jako przedmiot własności niepaństwowej (nie wiadomo zwłaszcza, kto i z jakiego tytułu miałby być podmiotem tego prawa). Nie może ona wreszcie stanowić *res nullius* (tak, jak nie mogą być niczyje nieruchomości stanowiące terytorium PRL). Rozwiązanie może więc być — pomimo braku wyraźnego przepisu prawa — tylko jedno: cały szelf kontynentalny (podobnie jak wnętrze ziemi) w granicach suwerenności PRL stanowi przedmiot wyłącznej własności państwa. *De lege ferenda* należy oczywiście postulować zamieszczenie tej reguły w przyszłej ustawie o szelfie kontynentalnym⁷⁹.

Pewne wątpliwości dotyczą jednak zakresu uprawnień objętych prawem tej własności; zachodzi zwłaszcza potrzeba ustalenia, czy wspomniane prawo doznaje tu jakichś ograniczeń, czy też pokrywa się ono z zakresem uprawnień określonych w art. 140 k.c. Źródłem tych wątpliwości jest zawarte w art. 2 IV KG określenie „suwerenne prawa w zakresie badań i eksploatacji”. Przypomina ono treść tzw. prawa własności górniczej⁸⁰, co może sugerować zbieżność zakresów wspomnianych instytucji.

Opowiadam się jednak za drugą z przedstawionych alternatyw. Wprawdzie szelf w przeważającej mierze jest wykorzystywany w celach badania i wydobywania jego zasobów, to jednak określenie „eksploatacja” dopuszcza — jak się wydaje — szeroką wykładnię i może być rozumiane jako synonim pojęcia „korzystanie” (zarówno jedno, jak i drugie mieszczą w sobie uprawnienie do przeprowadzania „badań”). Z kolei przepisy IV KG (zwłaszcza art. 2) nie stanowią przeszkody w dokonywaniu przez państwa nadbrzeżne stosowanych „rozporządzeń” wspomnianymi zasobami, choćby pod postacią zezwoleń na ich wydobywanie⁸¹. Rozumowanie to może prowadzić do wniosku, że suwerenne prawa w zakresie badań i eksploatacji zasobów naturalnych szelfu kontynentalnego oznaczają ich

⁷⁹ Jak to czynią ustawy większości państw nadbałtyckich.

⁸⁰ Por. art. 20 i 70 nieobowiązującego już polskiego prawa górniczego z 1930 roku.

⁸¹ Pewne ograniczenia w tej mierze wprowadza deklaracja moskiewska z dnia 23 października 1968 roku.

własność⁸². To zagadnienie należy jednak uznać za otwarte i wymagające dalszych badań.

Pewne wątpliwości dotyczą również stosunków normowanych ustawodawstwem karnym. Wedle art. 3 k.k. (tak też art. 3 k. wykry.) stosuje się ono do czynów popełnionych na terytorium PRL lub na pokładzie polskiego statku wodnego lub powietrznego (tzw. zasada terytorialności lub krajowości). Wprawdzie urządzenia i instalacje służące do badania i eksploatacji zasobów polskiego szelfu kontynentalnego nie stanowią „naturalnego terytorium” PRL, jednakże w zestawieniu z art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 4 IV KG nie powinno być wątpliwości co do stosowania ustaw karnych do czynów popełnionych w obrębie tych „sztucznych terytoriów”⁸³. Poddane są one bowiem, *verba legis*, jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Wątpliwości dotyczą jednak braku szczegółowych norm dotyczących odpowiedzialności karnej (lub z tytułu wykroczeń), na przykład za wykonywanie wspomnianej działalności bez zezwolenia bądź zanieczyszczenia wód morza otwartego wskutek badań i eksploatacji szelfu⁸⁴ (por. art. 1 k.k. i art. 1 k. wykry.).

Przedstawione wątpliwości stanu prawnego obowiązującego w zakresie wykorzystania surowców mineralnych polskiego szelfu kontynentalnego uzyskują potrzebę szybkiego podjęcia prac nad projektem ustawy o szelfie. Powinna ona zwłaszcza określać podmiot i treść prawa własności wspomnianych minerałów, zasady udzielania zezwoleń na ich badanie i eksploatację, wymagania bezpieczeństwa związanych z tym robót i urządzeń, zasady ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniami związanymi z wykonywaniem wspomnianej działalności, organy administracji sprawujące nad nią nadzór, środki służące koordynacji jej z innymi rodzajami gospodarowania itd. W zakresie wydobywania minerałów wskazane byłoby, jak się wydaje, odesłanie do odpowiedniego stosowania prawa górniczego (niezależnie od rodzaju kopaliny).

Warto w tym miejscu podkreślić, że cel ten można również, co prawda tylko w nieznacznym stopniu, osiągnąć na drodze wydania niektórych wykonawczych aktów normatywnych do prawa górniczego. Częściowo próba taka została zresztą podjęta (w zakresie przepisów dotyczących prac wiertniczych). Warto w tym miejscu przypomnieć, że Prezes Rady Ministrów może — działając na podstawie art. 82 pkt 3 pr. gór. — wy-

⁸² Wykładnia ta znajduje swe potwierdzenie w ustawodawstwie niektórych państw nadbrzeżnych, które *expressis verbis* stwierdza, że zasoby naturalne szelfu kontynentalnego stanowią własność tych państw (bez ograniczenia tylko do badań i eksploatacji). Por. art. 3 radzieckiego dekretu z dnia 6 lutego 1968 roku (przyp. 47), art. 1 ust. 1 duńskiej ustawy z dnia 9 czerwca 1971 roku (przyp. 47), § 1 norweskiej ustawy z dnia 21 czerwca 1963 roku oraz art. 22 holenderskiej ustawy z dnia 23 września 1965 roku według W. Heller: *Die norwegische und die niederländische Berggesetzgebung für den Festlandsockel*, ZfB 1974, nr 3, s. 293 i 306.

⁸³ Pewne ograniczenia mogą jednak dotyczyć przestępstw popełnionych na statkach obcych bander, które zajmują się badaniami i eksploatacją zasobów szelfu.

⁸⁴ Wedle art. XI § 2 przepisów wprowadzających kodeks karny (ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 roku, Dz. U. nr 13, poz. 95) bezprawne usunięcie ze statku oleju lub innej substancji, która powoduje zanieczyszczenie morza w strefie zakazanej, zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 2 lub karą grzywny.

dawać w drodze rozporządzenia przepisy w sprawie „zapobiegania wszelkim szkodom, jakie ruch zakładu górniczego mógłby wyrządzić interesowi społecznemu, oraz ochrony powierzchni przed uszkodzeniem wskutek robót górniczych, szczególnie ze względu na bezpieczeństwo i ciągłość ruchu urządzeń użyteczności publicznej oraz zachowanie przedmiotów podlegających ochronie na mocy szczególnych przepisów”. Delegacja ta, pomimo ponad dwudziestoletniego okresu obowiązywania prawa górniczego, nie została jednak wykonana, chociaż potrzeba wydania takich przepisów jest ewidentna. Wspomniane rozporządzenie nie musi, jak to uważają niektórzy, dotyczyć ochrony przed wszystkimi rodzajami zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego. Z powodzeniem można jego zasięg ograniczyć tylko do zapobiegania niektórym tylko szkodom. Rozwiązanie takie jest bardzo elastyczne, gdyż ewentualna nowelizacja rozporządzenia nie nastęrczy takich trudności, jakie mają miejsce w odniesieniu do aktów normatywnych rzędu ustawy. Wydaje się, że w trybie wspomnianego rozporządzenia można również stworzyć dostateczne instrumenty prawne, służące ochronie przed szkodami związanymi z badaniem i eksploatacją szelfu kontynentalnego (na podstawie zasad określonych konwencją zawartą w Helsinkach z dnia 22 marca 1974 roku o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego).

Александр Липиньски

ЭКСПЛУАТАЦИЯ МИНЕРАЛЬНОГО СЫРЬЯ ПОЛЬСКОГО КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА. ЮРИДИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

Р е з ю м е

Континентальным шельфом — в понимании Женевского договора от 29 IV 1958 г. — есть морское дно и его подземная часть, расположенные вне пределов территориальных вод до глубины 200 м (или за этой границей, если глубина моря позволяет эксплуатировать естественные ресурсы этого пространства). Прибрежное государство имеет суверенные права в области исследований и эксплуатации естественных ресурсов континентального шельфа, прилегающего к его берегам.

Польша до сих пор является единственным прибалтийским государством, которое не издало ни одного правового акта, касающегося исследований и эксплуатации континентального шельфа. В связи с тем, что такая деятельность уже ведется, возникает проблема определения — какие нормы внутригосударственного права могут найти применение для исследования и эксплуатации этих ресурсов, а также может ли считаться достаточной содержащаяся в них регуляция. Можно, так думается, предположить, что ввиду отсутствия всесторонней регуляции эти вопросы нормируются теми постановлениями польских законов, которые относятся к таким же действиям, выполняемым в пределах континентальной территории ПНР (напр., геологическое и горное право). Указанные нормативные акты не разрешают, однако, многих вопросов, которые возникают в процессе ведения горных выработок в морской среде (напр. в области безопасности ведения работ, охраны вод, ответственности за повреждения и т.д.). *De lege lata* можно, однако, принять, что минеральное сырье польского континентального шельфа является собственностью государства. Сомнения, связанные с применением действующего правового состояния для исследований и эксплуатации польского континентального шельфа, обосновывают необходимость разработки закона о шельфе (так, как это сделали почти все прибрежные государства).

Aleksander Lipiński

DIE EXPLOITATION DER MINERALROHSTOFFE DES POLNISCHEN FESTLANDSOCKELS. RECHTSPROBLEME

Z u s a m m e n f a s s u n g

Im Sinne der Genfer Konvention vom 29. April 1958 betrachtet man als Festlandsockel den Boden und Untergrund des Meeres, die ausserhalb des Kreises der

Territorialgewässer, bis 200 Meter tief, liegen (oder ausser dieser Grenze, wenn die Meerestiefe auf die Exploitation der natürlichen Vorräte dieses Raumes erlaubt). Dem Küstenstaat stehen alle souveräne Rechte im Bereiche der Forschung und Exploitation der natürlichen Vorräte des Festlandsockels, der an seine Küste angrenzt, zu.

Polen ist — wie bis jetzt — der einzige baltische Staat, welcher keines Gesetz, das der Forschung und der Exploitation des Kontinentalen Schelfs betrifft, ausgegeben hat. In Zusammenhang mit diesem, dass solche Tätigkeit jetzt schon geführt ist, erhebt sich die Frage einer Feststellung, welche hiesige Rechtsnormen zur Forschung und Exploitation dieser Vorräte Anwendung finden können, und ebenfalls, ob die betreffende Regulierung als ausreichend betrachtet werden kann. Man kann — wie es scheint — annehmen, dass wegen Mangel einer ausführlichen Regulierung, diese Probleme mit Hilfe dieser Bestimmungen des polnischen Rechts reguliert werden, die solcher Tätigkeit, im Bereiche des Territorium der Polnischen Volksrepublik, betreffen (zum Beispiel das geologische Recht und Bergrecht).

Die erwähnten Gesetze lösen jedoch nicht alle Probleme, die sich im Laufe des Bergbaus ausüben in der Maritimumwelt auftauchen: — zum Beispiel im Bereiche der Sicherheit der Exploitation, des Gewässerschutzes, der Schadenverantwortung u.s.w.)

So wie es scheint, kann man jedoch *de lege lata* annehmen, dass die Mineralrohstoffe des polnischen Festlandsockels das Staatseigentum bilden..

Die Bedenken, die mit der Anwendung des geltenden Rechtsstandes im Verhältnis zu den Forschungen und der Exploitation des polnischen Festlandsockels verbunden sind, begründen die Notwendigkeit der Bearbeitung eines Gesetzes. (so, wie es fast alle Küstenstaaten gemacht haben).