

Konrad Jan Marciniak

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

marciniak.konrad@gmail.com

ORCID: 0000-0001-5105-4031

<https://doi.org/10.26881/gsp.2022.3.02>

Procedura milczącej zgody (*tacit acceptance*) w umowach zawieranych pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej – aspekty prawa międzynarodowego oraz krajowego¹

Wprowadzenie

Procedura tzw. milczącej zgody (ang. *tacit acceptance*, czasem nazywana też *contracting out*, *opting out*, a nawet *negative ratification*) jest znana prawu międzynarodowemu od dłuższego czasu. W istocie, przyjmuje się, że pierwszą wielostronną umową międzynarodową zawierającą tę procedurę była konwencja chicagowska z 1944 r.² Następnie, różne wariacje procedury *tacit acceptance* zostały wprowadzone do wielu umów międzynarodowych, m.in. przyjmowanych pod auspicjami wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjnej (ITU), Światowa Organizacja Zdrowia (WHO), a także Międzynarodowa Organizacja Pracy (ILO)³ czy Organizacja ds. Zakazu Broni Chemicznej (OPCW)⁴). Tytułowa procedura jest również wykorzystywana w umowach z dziedziny transportu i komunikacji, a także w umowach dotyczących ochrony środowiska⁵.

¹ Niniejsze opracowanie nie wyraża oficjalnego stanowiska MSZ.

² Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.). Zob. art. 90 i art. 94 konwencji.

³ Pierwszy raz zastosowano tę procedurę w ramach ILO w przypadku Konwencji o pracy na morzu, przyjętej przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie dnia 23 lutego 2006 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 845 ze zm.), art. XV konwencji (poprawki do Kodeksu).

⁴ Konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów, sporządzona w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 63, poz. 703), art. XV ust. 4 i 5 konwencji (zmiany do Wykazu nr 1).

⁵ Np. Konwencja Sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 14, poz. 76; tzw. konwencja POPs); Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112; tzw. konwencja CITES).

Podstawowym celem wprowadzenia tej metody przyjmowania zmian do umów wielostronnych było ustanowienie efektywnych procedur umożliwiających szybkie wprowadzenie modyfikacji w traktatach (zwłaszcza w ich „technicznych”⁶ załącznikach). Należy też wskazać, że nie ma jednolitej definicji omawianej instytucji prawa międzynarodowego⁷. Co więcej, występuje ona w wielu traktatach wielostronnych, ale szczegółowe rozwiązania proceduralne mogą się od siebie różnić, nawet w traktatach przyjmowanych w ramach tej samej organizacji międzynarodowej. Niemniej jednak, w pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że istota omawianej procedury polega na tym, że państwa strony danej umowy (i/lub organizacji międzynarodowej ustanowionej na jej podstawie) są uważane za związane danymi poprawkami do traktatu (najczęściej proponowanymi przez organ organizacji międzynarodowej czy innego rodzaju instytucję ustanowioną w danym traktacie), o ile nie wyrażą woli przeciwnej w określonym czasie.

Dodać należy, co będzie jeszcze przedmiotem dalszej refleksji, że do pewnego stopnia nadal podlega dyskusji natura prawna omawianej procedury, a w szczególności, czy stanowi ona umowę zmieniającą daną konwencję, czy może uchwałę organizacji międzynarodowej.

W rezultacie, klasyczna (dla prawa i praktyki traktatowej) sytuacja, kiedy zmiana danego traktatu dokonuje się w formie zawarcia umowy zmieniającej (protokołu, poprawki) i wymaga „wyraźnego” wyrażenia zgody na związanie się taką umową (często w tej samej procedurze, jaka została zastosowana dla umowy zmienianej, np. zatwierdzenia, przyjęcia czy ratyfikacji) doznaje swoistego odwrócenia. W szczególności, od państwa (przynajmniej na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej) nie oczekuje się żadnego działania (w tym np. złożenia dokumentu zatwierdzenia czy ratyfikacyjnego u depozytariusza), a właśnie brak działania państwa na forum zewnętrznym („milczenie”) doprowadza do związania tego państwa daną umową zmieniającą. Z kolei, choć procedury przyjęte w poszczególnych traktatach różnią się od siebie, w sytuacji gdy państwo nie chce być związane daną poprawką, musi zgłosić wyraźny sprzeciw⁸ w tym zakresie (stąd stosowana czasami w literaturze anglojęzycznej terminologia *opting out*; *contracting out*⁹).

⁶ Używane w niniejszym artykule pojęcie „technicznych” załączników odwołuje się do standardów ustanowionych w różnych dziedzinach (np. konstrukcji czy wyposażenia statków), które są wyrażone w poszczególnych konwencjach (ich załącznikach). Należy jednak pamiętać, że sam fakt, że mają one techniczny charakter nie znaczy, że są mało istotne. Nierzadko sama istota konwencji sprowadza się właśnie do ustanawiania przedmiotowych standardów. Może tu mieć również znaczenie dla polskiej procedury traktatowej, z uwagi na fakt, że takie kwestie mogą mieć implikacje finansowe czy w inny sposób wkraczać w materię regulowaną ustawowo.

⁷ D. König, *Tacit Consent/ Opting Out Procedure* [w:] Max Planck Encyclopedias of Public International Law 2013 (MPEPIL, online), ust. 1.

⁸ Nie jest to jednak „sprzeciw” w rozumieniu art. 20 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (zob. też literatura cytowana w przypisie nr 10).

⁹ Choć formalnie rzecz biorąc, zwłaszcza termin *contracting out* zdaje się niezbyt trafny, ponieważ sugeruje „wyjście” z już obowiązującego zobowiązania, podczas gdy istota procedury milczącej zgody polega na tym, że termin na zgłoszenie sprzeciwu wobec danej poprawki upływa zanim ona wejdzie w życie – formalnie więc rzecz biorąc, żadne zobowiązanie jeszcze nie powstało. Por. H.G. Schermers,

Rzeczywiście, praktyka pokazała, że ten sposób wprowadzania zmian do traktatów okazał się efektywny i stał się dość rozpowszechniony w drugiej połowie XX w., zwłaszcza w traktatach zawieranych w ramach organizacji międzynarodowych (m.in. tych o charakterze „technicznym”, ustanawiających standardy w danej dziedzinie) czy umowach z zakresu międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Zarazem, omawiana procedura rodzi pewne wyzwania teoretyczne i praktyczne zarówno na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i krajowego, stąd zasadne jest jej omówienie. Warto przy tym wskazać, że zagadnienie zmian wprowadzanych do traktatów w procedurze milczącej zgody jest przedmiotem refleksji naukowej, choć częściej w literaturze zagranicznej¹⁰ niż polskiej¹¹.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie, co do zasady, jedynie procedura *tacit acceptance* w traktatach przyjmowanych pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej (International Maritime Organization, IMO). Stanowi to naturalnie pewne ograniczenie zakresu przedmiotowego prezentowanych tu dociekań, choć należy wskazać, że nawet jeśli IMO nie było pierwszą organizacją stosującą omawianą procedurę, to z pewnością należy do tych organizacji, w ramach których stała się ona szczególnie rozpowszechniona i obudowana intensywną praktyką¹². Ponadto punkt drugi niniejszego opracowania poświęcony jest bardziej generalnym rozważaniom dotyczącym omawianego zagadnienia, ujmowanego z perspektywy prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza prawa traktatów, wyrażonego w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.¹³ Kolejne dwa punkty poświęcone będą omówieniu procedury *tacit acceptance* w traktatach przyjmowanych w ramach IMO oraz wyzwaniom,

N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 5th Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers 2011, par. 1290.

¹⁰ Zob. literatura cytowana poniżej. Spośród ogólnych podręczników z dziedziny prawa traktatów zob.: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd Edition, Cambridge University Press 2007, s. 268–271; R. Kolb, *The Law of Treaties. An Introduction*, Edward Elgar Publishing 2017, s. 198–200. Uwagi z perspektywy prawa traktatów, ale ze szczególnym uwzględnieniem IMO: M. Fitzmaurice, P. Merkouris, *Treaties in Motion. The Evolution of Treaties from Formation to Termination*, Cambridge University Press 2020, s. 193–202. Z perspektywy ogólnego prawa morza – zob. J. Harrison, *Making the Law of the Sea*, Cambridge University Press 2011, s. 158–165. Z kolei z perspektywy prawa instytucjonalnego – zob. H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional...*, par. 1264 i n.

¹¹ Zob. jednak: M.H. Koziński, *Wybrane problemy związane ze zmianą umowy międzynarodowej w trybie tacit acceptance*, „Prawo Morskie” 2010, t. 26, s. 131–143; D. Pyć, *Legislacja morska międzynarodowa* [w:] red. eadem, I. Zużewicz-Wiewiórowska, *Leksykon prawa morskiego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2013, s. 272–273. Autor poruszył ten problem [w:] K.J. Marciniak, *Ustawa o umowach międzynarodowych: uwagi w 20-lecie jej obowiązywania oraz 100-lecie polskiej praktyki traktatowej* [w:] Departament Prawno-Traktatowy MSZ, *100 lat polskiej praktyki traktatowej*, t. 2, *Studia i dokumenty*, Warszawa 2020, s. 94 i n. Zob. też M. Fitzmaurice, *The Tacit Amendment and Conference of the Parties* [w:] Departament Prawno-Traktatowy MSZ, *100 lat polskiej praktyki traktatowej*, t. 2, *Studia i dokumenty*, Warszawa 2020, s. 105–112.

¹² Można tu zwrócić uwagę, że w ramach IMO przyjęto ok. pięćdziesiąt traktatów, z których większość zawiera procedurę milczącej zgody.

¹³ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439; dalej: konwencja wiedeńska). Obecnie (stan na 3.04.2022 r.), stroną konwencji jest 116 państw. Polska stała się jej stroną dnia 1.08.1990 r.

jakie ona stawia polskiej procedurze i praktyce traktatowej, wynikających w szczególności z ustawy o umowach międzynarodowych¹⁴.

1. Uwagi ogólne z perspektywy prawa międzynarodowego

A. Różne mechanizmy zmiany traktatów – wielość procedur *tacit acceptance*

Jak wskazano powyżej, nie ma ani jednolitej definicji procedury *tacit acceptance*, ani też jednolitego zastosowania tej procedury w poszczególnych traktatach. Warto zwrócić uwagę w tym miejscu na fakt, że omawianą w niniejszym artykule procedurę milczącej zgody należy też postrzegać z szerszej perspektywy możliwych sposobów (innych niż „wyraźne” wyrażenie zgody m.in. przez ratyfikację, zatwierdzenie) wprowadzania zmian do traktatów wielostronnych.

Można tu wyróżnić trzy różne rodzaje mechanizmów¹⁵. Po pierwsze, mechanizmy, gdzie organ traktatowy jest władny do wprowadzania pewnych zmian w umowie międzynarodowej, aczkolwiek wymagana jest zgoda wszystkich stron (zmiany konsensualne)¹⁶. Po drugie, mechanizmy, kiedy wprowadzić organ traktatowy może zaproponować zmiany do traktatu, nawet bez zgody wszystkich, aczkolwiek każde państwo zachowuje prawo do niewyrażenia zgody na związanie się daną poprawką (mechanizmy *opt-out*; *tacit acceptance*). Ta właśnie kategoria jest generalnie stosowana w ramach IMO, i ta będzie przedmiotem dalszej analizy. Wreszcie, po trzecie, wyróżnia się mechanizmy, gdzie poprawki są wprowadzane metodą większościową (tj. bez zgody wszystkich państw), bez możliwości niewyrażenia zgody na związanie się daną poprawką przez poszczególne państwa¹⁷.

Naturalnie, perspektywę prawnomiędzynarodową w omawianym zakresie można rozpatrywać z jeszcze szerszej perspektywy. W szczególności, zwłaszcza w dziedzinie wielostronnych traktatów dotyczących ochrony środowiska (tzw. MEAs; ang. *multilateral environmental agreements*), zwraca się uwagę na rolę COPs czy MOPs (ang. *conference of parties* lub *meeting of states parties*, a więc spotkań państw stron danej umowy międzynarodowej), mających m.in. kompetencje do przyjmowania różnego rodzaju

¹⁴ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 127).

¹⁵ Na podstawie O.A. Hathaway, H.N. Saurabh Sanghvi, S. Solow, *Tacit Amendments*, Yale Law School 2011, s. 10 i n.

¹⁶ W tym zakresie wskazać można dwa traktaty powiązane z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), a mianowicie Traktat o otwartych przestworzach, sporządzony w Helsinkach dnia 24 marca 1992 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 103, poz. 1127), art. X ust. 5 (kompetencje Komisji Konsultatywnej) oraz Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisany w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 15, poz. 73), art. XVI ust. 5 (kompetencje Wspólnej Komisji Konsultacyjnej w „mniej istotnych sprawach natury administracyjno-technicznej”).

¹⁷ Najbardziej znanym przykładem w tym kontekście jest Protokół montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490), art. 2 ust. 9 lit. c–d, art. 2 ust. 10.

decyzji implementujących czy doprecyzowujących samą umowę. W tym więc przypadku niekoniecznie chodzi o formalne zmiany do umowy (choć takie też mogą być przyjmowane w ramach COPs lub MOPs), ale innego rodzaju decyzje (prawnie wiążące lub o charakterze *soft law*) przyjmowane przez właściwe dla danej umowy rozwiązania instytucjonalne (np. sekretariat), które mają duże znaczenie dla rozumienia poszczególnych przepisów, ich wykonywania czy weryfikacji przestrzegania¹⁸.

B. Procedura *tacit acceptance* a międzynarodowe prawo traktatów

Zgodnie z powyższymi uwagami, procedura *tacit acceptance* jest specyficzną metodą wprowadzania zmian do traktatów wielostronnych. Z tej perspektywy zasadne jest dokonanie jej analizy przez pryzmat ogólnych unormowań konwencji wiedeńskiej.

Należy tu w pierwszej kolejności wskazać, że konwencja zawiera zarówno przepisy dotyczące, generalnie, sposobów wyrażenia zgody na związanie się traktatem (art. 11–16 konwencji wiedeńskiej), jak i szczególne rozwiązania w zakresie „poprawek i modyfikacji traktatów” (część IV konwencji wiedeńskiej), z których dla niniejszego opracowania istotne są art. 39 i art. 40¹⁹. Tytułem wstępu warto także podkreślić, że twórcy konwencji mieli świadomość, że w praktyce międzynarodowej jest znanych bardzo wiele przykładów i sposobów zmiany traktatów i niektóre są bardzo skomplikowane i rozbudowane, inne zaś – ogólne i nieprecyzyjne. Stąd też Komisja Prawa Międzynarodowego (International Law Commission – ILC), przygotowując projekt konwencji, słusznie uznała za zasadne przygotować przepisy zawierające jedynie podstawowe i ogólne reguły w tej dziedzinie²⁰.

Ogólna reguła dotycząca poprawek do traktatów, ujęta w art. 39 konwencji wiedeńskiej, wskazuje, że po pierwsze, „do traktatu można wnieść poprawki w drodze porozumienia między stronami”, oraz po drugie, że normy wyrażone w części II konwencji (poświęconej „zawarci i wejściu w życie traktatów”; do tej właśnie części należą m.in. wskazane powyżej art. 11–16 konwencji) mają zastosowanie do takiego porozumienia w stopniu, „w jakim traktat nie postanawia inaczej”. To ostatnie jest klasycznym dla konwencji sformułowaniem, wyrażającym jej co do zasady dyspozytywny charakter i umożliwiającym przyjęcie przez strony danego traktatu odmiennych uregulowań w relacji do określonej kwestii.

Tylko na podstawie tego przepisu (który ma charakter ogólny i dotyczy zarówno traktatów dwu- jak i wielostronnych) można wskazać, że procedura *tacit acceptance*

¹⁸ Zob. m.in. R. Churchill, G. Ulfstein, *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law*, „American Journal of International Law” 2000, vol. 94, s. 623–659.

¹⁹ Ciekawy przegląd różnych możliwych sposobów zmian traktatów przedstawia J. Brunnée [w:] *idem*, *Treaty Amendments* [w:] *The Oxford Guide to Treaties*, red. D.B. Hollis, 2nd Edition, Oxford 2020, s. 336 i n.; oraz M.J. Bowman [w:] *idem*, *The Multilateral Treaty Amendment Process – A Case Study*, „International and Comparative Law Quarterly” 1995, vol. 44, no. 3, s. 540–559 (zwłaszcza w zakresie traktatów z dziedziny ochrony środowiska).

²⁰ ILC, *Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries*, „Yearbook of the International Law Commission” 1966, vol. 2, s. 232.

jest niewątpliwie odstępstwem od klasycznych reguł wyrażania zgody na związanie się traktatem (podpisanie, wymiana dokumentów stanowiących traktat, ratyfikacja, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie²¹), zakładających pewien rodzaj „wyraźnej” działalności – zgody państwa *pro foro externo*²². Ten ostatni element (a więc konieczność wyrażenia zgody przez państwo na traktat czy zmianę do niego) warto ponownie podkreślić jako fundamentalną zasadę, wynikającą z suwerenności państwa; państwo jest związane jedynie taką umową międzynarodową (zmianą do niej), na którą się zgodzi²³ oraz – *a contrario* – traktat nie może tworzyć praw lub obowiązków dla państwa bez jego zgody²⁴.

Z kolei art. 40 konwencji wiedeńskiej ma charakter *lex specialis* (w relacji do art. 39) i poświęcony jest już tylko poprawkom do traktatów wielostronnych²⁵. Wprawdzie przepis ten również ma charakter jedynie rezydualny, ponieważ wprost wskazuje, że dany traktat może postanowić inaczej²⁶, niemniej jednak można na jego podstawie sformułować następujące reguły ogólne²⁷: a) poprawki do traktatu wielostronnego muszą być notyfikowane wszystkim stronom danego traktatu; b) każde z tych państw ma prawo do negocjowania i zawarcia traktatu zmieniającego; c) każde państwo, które jest uprawnione do stania się stroną traktatu „pierwotnego”, może również stać się stroną traktatu zmienionego; d) porozumienie dotyczące poprawek nie wiąże żadnego państwa będącego już stroną traktatu, które nie stało się stroną porozumienia dotyczącego poprawek²⁸; oraz e) co do zasady każde państwo, które stanie się stroną traktatu po wejściu w życie porozumienia dotyczącego poprawek, będzie uważane za stronę traktatu zmienionego.

Na podstawie powyżej przytoczonych przepisów ogólnej konwencji wiedeńskiej wskazać można, że po pierwsze, przyjmuje ona – znowu – raczej klasyczną sytuację, w której państwa strony traktatu „pierwotnego” będą negocjować, a następnie wiązać się (tj. w sposób wyraźny wyrażać zgodę na związanie się) poprawką do tegoż traktatu. Po drugie, choć w konwencji nie posłużono się pojęciem traktatu, zaś użyto terminu

²¹ Art. 11 konwencji wiedeńskiej. Przepis ten odwołuje się także do możliwości wyrażenia zgody „w jakikolwiek inny sposób”. Siłą rzeczy, ten sposób nie jest przedmiotem bardziej szczegółowej regulacji w kolejnych przepisach konwencji, w przeciwieństwie do pozostałych (por. art. 12–16 konwencji wiedeńskiej).

²² Można dodać, że odwołanie do części II konwencji potwierdza, że także poprawki do traktatu powinny być sporządzone w formie pisemnej. Stąd – niewykluczone poprawki innego rodzaju (np. ustne czy poprzez późniejszą praktykę państw) – nie są objęte dyspozycją omawianych przepisów. Zob. *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, red. O. Dörr, K. Schmalenbach, 2nd Edition, Springer 2018, s. 702 i n. (komentarz K. von der Decken do art. 39).

²³ Teoretyczne spojrzenie na koncepcję (i jej ewolucję) zgody państwa na związanie się traktatem przedstawiono [w:] M. Fitzmaurice, P. Merkouris, *Treaties in Motion...*, s. 111–120.

²⁴ Por. art. 34 konwencji wiedeńskiej.

²⁵ Choć wskazać można, że art. 39, przynajmniej posiłkowo, też się stosuje do wielostronnych. Zob. M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers 2009, s. 512.

²⁶ Art. 40 ust. 1 konwencji wiedeńskiej.

²⁷ Na podstawie art. 40 ust. 2–5 konwencji wiedeńskiej.

²⁸ W tym zakresie stosuje się regułę wyrażoną w art. 30 ust. 4 lit. b konwencji wiedeńskiej.

„porozumienie dotyczące poprawek”, to jednak należy uznać, że określenie „porozumienie” obejmuje w szczególności przyjęcie traktatu zmieniającego (na piśmie). Jest to jednak sformułowanie celowo szersze i może dotyczyć (przynajmniej teoretycznie) również poprawek uzgodnionych ustnie, czy też w drodze późniejszej praktyki stron²⁹. Tylko więc z tej perspektywy, można zaobserwować, że i w tym zakresie procedura milczącej zgody odbiega od „konwencyjnego standardu”, w szczególności w zakresie, w jakim w praktyce nierzadko nie ma klasycznych negocjacji poprawki do traktatu (a jest ona proponowana przez organ organizacji lub inną instytucję ustanowioną na mocy traktatu) oraz, jak wskazywano już powyżej, zgoda na związanie się poprawką wyrażona jest raczej przez brak podjęcia działań, niż przez wyraźne wyrażenie zgody przez dane państwo na stanie się „stroną porozumienia dotyczącego poprawek”.

Naturalnie, sam fakt, że omawiana procedura jest inna niż „domyślna”, ustanowiona w konwencji wiedeńskiej, nie oznacza, że jest ona tym samym „nielegalna”. Jak bowiem wskazano powyżej, konwencja wiedeńska dopuszcza możliwość odmiennego uregulowania praktycznie wszystkich kwestii, w tym w szczególności w zakresie wyrażania zgody na związanie się traktatem oraz sposobu przyjmowania zmian do traktatów wielostronnych.

2. Procedura *tacit acceptance* w traktatach przyjmowanych pod auspicjami IMO – aspekty prawnomiędzynarodowe

A. Geneza

Jak wskazano powyżej, IMO nie była pierwszą organizacją międzynarodową pod auspicjami której rozważano (oraz implementowano) procedurę milczącej zgody w kontekście wprowadzania zmian do traktatów. W samej IMO³⁰ refleksja w tym zakresie została zainicjowana w 1971 r. i została przeprowadzona w Komitecie Prawnym (Legal Committee – LEG) oraz Komitecie Bezpieczeństwa Morskiego (Maritime Safety Committee – MSC) w latach 1972–1973³¹. Rezultatem tych prac był stosowny raport obu komitetów, „odnotowany z zainteresowaniem” przez Zgromadzenie IMO, które także

²⁹ Zob. M.E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna...*, s. 513; *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary...*, red. O. Dörr, K. Schmalenbach, s. 760–761. Zob. też: ILC, *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries*, s. 13–14 (komentarz do konkluzji 4).

³⁰ Pomija się w niniejszych rozważaniach fakt, że w ówczesnym okresie organizacja nosiła inną nazwę, a mianowicie: Międzypaństwowa Morska Organizacja Doradcza (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization – IMCO). Została ona utworzona na mocy Konwencji o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej, sporządzonej w Genewie dnia 6 marca 1948 r. (Dz. U. z 1961 r. Nr 14, poz. 74). Nazwa organizacji została zmieniona w 1982 r.; zob. Poprawki do Konwencji o Międzypaństwowej Morskiej Organizacji Doradczej, sporządzonej w Genewie dnia 6 marca 1948 r., przyjęte w Londynie dnia 9 listopada 1977 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 31, poz. 162).

³¹ Prace te opisuje m.in. A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions with Technical Annexes: The IMCO Experience*, „Virginia Journal of International Law” 1977, nr 17(2), s. 201–202.

zarekomendowało, aby Sekretarz Generalny IMO udostępnił raport (i postulowane w nim rozwiązania) na wszelkich konferencjach negocjacyjnych odbywających się pod auspicjami organizacji³².

Bezpośrednią przyczyną wskazanych powyżej prac było coraz bardziej powszechne uznanie faktu, że „klasyczne” mechanizmy wiązania się traktatami, a zwłaszcza poprawkami do nich, są mało efektywne (tj. poprawki te zbyt wolno stają się wiążące, w związku z wymogiem ich zatwierdzenia czy ratyfikacji przez poszczególne państwa) oraz, co się z tym wiąże, że standardy wyrażone w konwencjach IMO coraz bardziej nie odpowiadają zmieniającym się wyzwaniom czy realiom technologicznym. Przykładowo, jak wskazano w przywołanym powyżej raporcie, z siedmiu grup poprawek technicznych przyjętych do różnych konwencji IMO w latach 1962–1973, tylko jedna weszła w życie³³. Miało to miejsce właśnie na skutek przedłużających się procedur uzyskiwania „klasycznej” zgody państw na związanie się traktatem, w powiązaniu z problemem dodatkowym. Mianowicie, wcześniejsze traktaty zawierane pod auspicjami IMO (IMCO) przewidywały, że określona większość (najczęściej $\frac{2}{3}$) państw stron musiała się nimi związać, aby akty te stały się obowiązujące. To z kolei powodowało, wobec rosnącej liczby państw stron, że próg wejścia w życie dla danej poprawki również się zwiększał i nierzadko do wejścia w życie poprawki konieczne było uzyskanie zgód większej liczby państw niż do wejścia w życie „pierwotnego” traktatu³⁴.

Odnotować przy tym można, że analizowana inicjatywa miała miejsce na forum IMO przed wejściem w życie konwencji wiedeńskiej (co stało się w 1980 r.), niemniej jednak omawiane powyżej art. 39 i art. 40 konwencji wiedeńskiej były uwzględniane w toku dyskusji.

W samym raporcie koncentrowano się na dwóch zasadniczych kwestiach³⁵: a) w jaki sposób doprowadzić do szybszego wchodzenia w życie poprawek do „technicznych” standardów czy też załączników poszczególnych konwencji; oraz b) w jakiej procedurze oraz na jakim forum takie poprawki powinny być negocjowane i proponowane do przyjęcia. W tym pierwszym zakresie uznano, że właściwym rozwiązaniem będzie wprowadzenie stosownych przepisów do poszczególnych konwencji IMO (alternatywą, formalnie niewykluczoną, było dokonanie zmiany samej konwencji o IMO). W tym drugim zakresie w raporcie nie zajęto wyraźnego stanowiska. Warto jednak odnotować, jakie opcje były rozważane, a mianowicie: a) poprawki powinny być opracowywane i przyjmowane tylko w ramach samej organizacji (tj. np. przez MSC i Zgromadzenie); b) poprawki powinny być przygotowywane na forum organizacji (np. MSC), a następnie być przedmiotem konferencji rewizyjnej państw stron danej konwencji; c) sposób ustalania i przyjmowania poprawek powinien wynikać z ustaleń konferencji

³² Rezolucja Zgromadzenia IMO nr A VIII/Res.293 z 17.12.1973 r.

³³ Na podstawie: A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions...*, s. 204. Zob. też: L. Shi, *Successful Use of the Tacit Acceptance Procedure to Effectuate Progress in International Maritime Law*, „Maritime Law Journal” 1999, vol. 11, no. 2, s. 305 i n.

³⁴ Zob. M. Fitzmaurice, P. Merkouris, *Treaties in Motion...*, s. 197; R. Kolb, *The Law of Treaties...*, s. 199. Zob. też: <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Default.aspx> [dostęp: 4.09.2022].

³⁵ Omówienie raportu na podstawie: A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions...*, s. 204–210.

dyplomatycznej (czyli w istocie być ustalony przez państwa) i wynegocjowanego tą drogą tekstu danej konwencji.

Podkreślić również należy, że ówczesne debaty na forum IMO (IMCO) toczyły się równoległe do dwóch konferencji dyplomatycznych (które zakończyły się przyjęciem konwencji zawierających procedurę milczącej zgody³⁶) i zdawano sobie sprawę, że przyjęcie i rozciągnięcie na wszystkie konwencje IMO jednej standardowej klauzuli zawierającej analizowany mechanizm zmiany byłoby niemożliwe i niezasadne. Wobec powyższego, raport zaproponował jedynie pewne modelowe czy kierunkowe rozwiązania. Co istotne, niezależnie od uzgodnienia wskazanych modelowych klauzul, zgadzano się wówczas powszechnie, że procedura ta nie powinna być stosowana do „podstawowych” części konwencji (tj. w przeciwieństwie do ich „technicznych” załączników). Co więcej, niektórzy uczestnicy debat zwracali uwagę, że nawet w przypadku wprowadzania zmian do „technicznych” załączników, czasami może być zasadne zastosowanie „klasycznej” procedury związywania się nimi³⁷.

Powyższe opcje są o tyle istotne, że już na ich podstawie widać, iż pewne problemy – do dziś obserwowane – w zakresie procedur *tacit acceptance* były wówczas w jakiś sposób zidentyfikowane. Na pierwszy plan wysuwa się właśnie rola państw (i ich zgody lub jej braku) na związanie się poprawkami w relacji do roli organizacji czy jej organów. Z jednej strony, z punktu widzenia zapewnienia maksymalnej efektywności procesu wprowadzania zmian, minimalizowanie roli państw (a w każdym razie wymogu ich wyraźnej zgody na związanie się traktatem) zdaje się uzasadnione. Z drugiej strony, zależnie od procedury, może to rodzić pytania o legitymizację poszczególnych poprawek³⁸. Innym powiązaniem problemem, wartym odnotowania w tym miejscu, jest to, że państwo – zgodnie z konwencją wiedeńską – co do zasady nie może się powołać na postanowienia swojego prawa wewnętrznego w celu usprawiedliwienia

³⁶ Zob. Konwencja w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu (COLREG 1972), sporządzona w Londynie dnia 20 października 1972 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 61, poz. 15), art. VI; Konwencja celna w sprawie kontenerów, sporządzona w Genewie dnia 2 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1983 r. Nr 36, poz. 7), art. 21; oraz Międzynarodowa Konwencja o bezpiecznych kontenerach (CSC 1972), sporządzona w Genewie dnia 2 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 24, poz. 118; dalej: konwencja CSC), art. X.

³⁷ A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions...*, s. 210.

³⁸ W szczególności chodzi tu o to, na ile państwa zgodziły się w świadomy sposób na dane uregulowania. W ówczesnym stanie prawnym (tj. na początku lat siedemdziesiątych XX w.) dodatkowych kontrowersji dostarczało to, że MSC – jako komitet IMO, który byłby szczególnie zaangażowany w wypracowywanie poprawek – był komitetem zamkniętym, tj. nie wszystkie państwa mogły w nim uczestniczyć. Zostało to zmienione na mocy Poprawek do Konwencji o Międzyrządowej Morskiej Organizacji Doradczej, sporządzonej w Genewie dnia 6 marca 1948 r., przyjętych w Londynie dnia 17 października 1974 r. (Dz. U. z 1978 r. Nr 9, poz. 33). Zob. też: R.P. Balkin, *The IMO and Global Ocean Governance: Past, Present, and Future* [w:] *The IMLI Treatise On Global Ocean Governance: Volume III: The IMO and Global Ocean Governance*, red. D.J. Attard, R.P. Balkin, D.W. Greig, Oxford University Press 2018, s. 13, gdzie autorka (choć tylko w kontekście Konwencji SOLAS) w następujący (i chyba jednak uproszczony) sposób przedstawia istotę procedury milczącej zgody: „This procedure in effect **by-passes the need for states parties to go back to their respective parliaments** with each new amendment to SOLAS and enables amendments to enter into force on a date specified in the Convention unless (...)” (podkr. aut.). Zob. też: H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional...*, par. 1290–1291.

niestosowania prawa międzynarodowego³⁹. Z kolei w przypadku procedury milczącej zgody rośnie ryzyko albo nieprzeprowadzenia procedury krajowej, albo nieprzeprowadzenia jej na czas. Wówczas, z perspektywy prawa międzynarodowego, państwo winne jest przestrzegać zmienionego traktatu⁴⁰, choć procedury krajowe niekoniecznie zostały dopełnione⁴¹.

B. Przykładowe procedury *tacit acceptance*

Jak wynika to już z powyższych uwag, w ramach IMO i poszczególnych konwencji przyjmowanych pod jej auspicjami, szczegółowe rozwiązania w zakresie procedury *tacit acceptance* się różnią. Pełne omówienie wszystkich wariantów nie jest ani możliwe, ani uzasadnione w ramach niniejszego opracowania⁴². Należy więc scharakteryzować zasadnicze, powtarzające się elementy analizowanej procedury.

W pierwszej kolejności, uwagę należy skierować na dwie fundamentalne dla IMO umowy międzynarodowe, a więc MARPOL⁴³ oraz SOLAS⁴⁴. Trzeba od razu zauważyć, że procedura milczącej zgody w nich wyrażona jest względnie skomplikowana, ponieważ ma wiele wariantów, m.in. w zależności od tego, czy dana poprawka zmienia artykuł konwencji, czy też „techniczny” załącznik, a także czy poprawka jest rozpatrywana w ramach samej organizacji, czy też na forum konferencji dyplomatycznej⁴⁵. Poniższe uwagi przedstawiają przepisy proceduralne obu konwencji w uproszczony sposób i dotyczą generalnie tylko poprawek przyjmowanych w ramach organizacji, i tylko względem załączników konwencji (jako klasycznego dla procedury *tacit acceptance* sposobu oraz najpowszechniejszego w praktyce).

1. Uchwalenie poprawek na forum właściwego komitetu (Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego⁴⁶ w przypadku MARPOL i Komitetu Bezpieczeństwa na Morzu⁴⁷

³⁹ Art. 27 konwencji wiedeńskiej.

⁴⁰ Art. 26 konwencji wiedeńskiej (zasada *pacta sunt servanda*).

⁴¹ W tym kontekście wskazano na szczególne ryzyko takiej sytuacji dla państw rozwijających się. A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions...*, s. 208–209. Warto też podkreślić, że niedopełnienie procedur traktatowych jest jednym problemem, ale – potencjalnie również możliwe – niedostosowanie „merytorycznych” przepisów prawa krajowego do danej, zmienionej poprawką, konwencji IMO jest również poważnym ryzykiem, które może wystąpić.

⁴² Zob. też kompleksowe opracowanie: D. Lost-Siemieńska, *The International Maritime Organization* [w:] *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, red. M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press 2018, s. 907–932.

⁴³ Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, sporządzona w Londynie dnia 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem sporządzonym w Londynie dnia 17 grudnia 1978 r. (MARPOL 1973/78) (Dz. U. z 1987 r. Nr 17, poz. 101).

⁴⁴ Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS), sporządzona w Londynie dnia 1 listopada 1974 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 61, poz. 318).

⁴⁵ Dla poprawek przyjmowanych przez konferencję dyplomatyczną zob.: SOLAS, art. VIII lit. c oraz MARPOL, art. 16 ust. 3.

⁴⁶ Marine Environment Protection Committee (MEPC).

⁴⁷ Maritime Safety Committee (MSC).

w przypadku SOLAS). W obu przypadkach wymagana większość to $\frac{2}{3}$ głosów państw stron danego traktatu⁴⁸.

2. Podanie poprawek przez Sekretarza Generalnego IMO do wiadomości wszystkich stron danej konwencji⁴⁹.
3. Przyjęcie poprawek do załączników⁵⁰ konwencji: uważa się, że poprawki są przyjęte po upływie określonego czasu. W przypadku SOLAS są to generalnie dwa lata lub inny, lecz nie krótszy niż jeden rok, okres zaproponowany przez MSC. Z kolei w przypadku MARPOL, jest to upływ czasu określony przez MEPC, jednak nie krótszy niż dziesięć miesięcy⁵¹. Poprawka nie będzie uważana za przyjętą, jeśli we wskazanym powyżej okresie co najmniej $\frac{1}{3}$ państw lub taka liczba państw, których łączna flota handlowa stanowi co najmniej 50% tonażu brutto światowej floty handlowej, wyrazi sprzeciw (ang. *object*)⁵².
4. Wejście w życie poprawek do załączników konwencji: poprawki wchodzi w życie w terminie sześciu miesięcy od daty, którą uważa się za datę ich przyjęcia⁵³. Poprawka wchodzi w życie w stosunku do wszystkich państw, z wyjątkiem tych, które: a) zgłoszą sprzeciw; b) oświadczą (przed jej wejściem w życie), że wymagana jest ich wyraźna zgoda na związanie się poprawką⁵⁴.
5. Dodatkowe gwarancje dla państw: w przypadku SOLAS możliwe jest również złożenie oświadczenia przez państwo w okresie poprzedzającym wejście w życie poprawki, że dane państwo uważa się zwolnione ze stosowania poprawki przez okres jednego roku (względnie: inny ustalony termin) od daty jej wejścia w życie⁵⁵.

Mimo istnienia także innych wariantów i dodatkowych opcji proceduralnych, powyższą procedurę można uznać za modelową i najczęściej wykorzystywaną w praktyce. Warto przy tym wskazać, że do SOLAS przyjęto już 181 poprawek, a do MARPOL – 85⁵⁶.

⁴⁸ MARPOL, art. 16 ust. 2 lit. d; SOLAS, art. VIII lit. b pkt iv. Na ten aspekt zwraca też uwagę D. Lost-Siemnińska [w:] *eadem, The International Maritime...*, s. 916–920, podkreślając, że wymagana większość ($\frac{2}{3}$) państw stron danego traktatu może mieć inne zdanie niż właściwy komitet (MEPC czy MSC), gdzie z kolei stosuje się zwykłą większość do podejmowania decyzji.

⁴⁹ MARPOL, art. 16 ust. 2 lit. e; SOLAS, art. VIII lit. b pkt. v.

⁵⁰ Jak sygnalizowano powyżej, procedura w przypadku zmian do „podstawowych” artykułów konwencji jest inna i wymaga uzyskania „klasycznej”, wyraźnej zgody $\frac{2}{3}$ państw stron. Por. MARPOL, art. 16 ust. 2 lit. f (i); SOLAS, art. VIII lit. b pkt vi (1). Dodatkowo, w przypadku SOLAS, także zmiany do rozdziału I tej konwencji wymagają zastosowania takiej procedury zmian, jak w przypadku „głównej” jej części.

⁵¹ MARPOL, art. 16 ust. 2, lit. f (iii); SOLAS, art. VIII lit. b, pkt. vi(2).

⁵² *Ibidem*.

⁵³ MARPOL, art. 16 ust. 2, lit. g; SOLAS, art. VIII lit. b, pkt. vii(2).

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ SOLAS, art. VIII lit. b, pkt. vii(2).

⁵⁶ Dane na podstawie publikacji IMO, *Status of IMO Treaties. Comprehensive information on the status of multilateral Conventions and instruments in respect of which the International Maritime Organization or its Secretary-General performs depositary or other functions* (dalej: IMO, *Status of Treaties*), <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Status%20-%202022.pdf> [dostęp: 4.09.2022].

Podobne procedury wprowadzania zmian do załączników przyjęto w konwencji BWM⁵⁷, konwencji STCW⁵⁸ czy konwencji SAR⁵⁹. Z kolei w przypadku wcześniejszych traktatów zawieranych pod auspicjami IMO, np. protokołu dotyczącego interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia morza substancjami innymi niż olej (tzw. INTERVENTION PROT 1973)⁶⁰ czy konwencji FAL⁶¹, procedura jest trochę bardziej uproszczona, ale co do istoty tożsama z tą przedstawioną powyżej.

Na odrębną wzmiankę zasługuje procedura przewidziana w protokole z 1992 r. w sprawie zmiany międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej⁶² (CLC PROT 1992). W tym bowiem przypadku, zastosowana procedura milczącej zgody dotyczy nie tyle załącznika, co „podstawowej treści” protokołu (i powiązanej z nim konwencji) w zakresie zmiany limitów odpowiedzialności⁶³. Warto też podkreślić, że protokół statuuje wprost, że zmiana, która wejście w życie w omawianej procedurze (a więc umożliwiającej przyjęcie zmian większością $\frac{2}{3}$ głosów)⁶⁴ wiąże wszystkie państwa, chyba, że dane państwo wypowie protokół. Nie ma więc możliwości niezwiązania się (*opt-out*) tylko daną poprawką.

⁵⁷ Międzynarodowa Konwencja o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami, sporządzona w Londynie dnia 13 lutego 2004 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 1800; dalej: konwencja BWM), art. 19 ust. 2. Do konwencji przyjęto dotychczas cztery poprawki.

⁵⁸ Międzynarodowa Konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (STCW 1978), sporządzona w Londynie dnia 7 lipca 1978 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 39, poz. 201; dalej: konwencja STCW), art. XII ust. 1 lit. a. Do konwencji przyjęto dotychczas dziewiętnaście poprawek.

⁵⁹ Międzynarodowa Konwencja o poszukiwaniu i ratownictwie morskim, sporządzona w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 r. (Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184; dalej: konwencja SAR), art. III. W tym przypadku procedura jest dodatkowo uzależniona od tego, których ustępów załącznika konwencji dotyczy (por. art. III ust. 2 lit. f). Do konwencji przyjęto dotychczas dwie poprawki.

⁶⁰ Protokół dotyczący interwencji na morzu pełnym w razie zanieczyszczenia morza substancjami innymi niż olej, sporządzony w Londynie dnia 2 listopada 1973 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 24, poz. 116), art. III. Wykaz substancji załączonych do protokołu był dotychczas zmieniany cztery razy.

⁶¹ Konwencja o ułatwieniu międzynarodowego obrotu morskiego, sporządzona w Londynie dnia 9 kwietnia 1965 r. (Dz. U. z 1969 r. Nr 30, poz. 236; dalej: konwencja FAL), art. VII. Załącznik do konwencji był dotychczas zmieniany trzynaście razy. Można odnotować, że pierwsze trzy zmiany, w latach 1969, 1977 i 1986, zostały przyjęte na konferencji dyplomatycznej, a nie zaproponowane przez organ organizacji (tj. Komitet FAL); tak stało się już dla wszystkich pozostałych zmian.

⁶² Protokół z 1992 r. w sprawie zmiany Międzynarodowej Konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami, sporządzonej w Brukseli dnia 29 listopada 1969 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 136, poz. 1526), art. 15.

⁶³ Także sama procedura uregulowana w art. 15 protokołu odbiega od modelowej przedstawionej powyżej. W szczególności, inaczej ujęta jest rola państw i właściwego komitetu IMO (LEG) w zakresie inicjowania zmian, a sama procedura przewiduje co do zasady 18-miesięczny czas na przyjęcie, a następnie kolejne 18 miesięcy na wejście w życie. W pierwszym ze wskazanym okresów, wymagana jest większość co najmniej $\frac{1}{4}$ (nie $\frac{1}{3}$) państw na odrzucenie poprawki.

⁶⁴ W istocie, jedna zmiana została przyjęta w analizowanej procedurze: zob. rezolucja LEG.1(82) z 2000 r.

C. Ocena i znaczenie

Mimo tego *prima facie* dość skomplikowanego i rozbudowanego mechanizmu wprowadzania poprawek, jest on w praktyce prostszy, a w każdym razie bardziej efektywny z punktu widzenia samej organizacji. Co do zasady poprawki do poszczególnych konwencji wchodzi w życie w 18–24 miesięcy⁶⁵. W istocie, niektórzy komentatorzy stwierdzili nawet, że bez procedury *tacit acceptance* IMO „mogłoby już nie istnieć”⁶⁶. Niezależnie od prawdziwości tego stwierdzenia, oddaje ono istotę problemu: zdolność IMO do ustanawiania aktualnych, uwzględniających rozwój technologii oraz bieżące wyzwania standardów w dziedzinie szeroko rozumianego transportu morskiego byłaby bardzo znacznie ograniczona, gdyby nie zastosowanie analizowanej procedury.

Nie sposób też nie wskazać w tym kontekście, że IMO musi być postrzegana jako „właściwa organizacja międzynarodowa” w rozumieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza⁶⁷ w zakresie wyznaczania „przyjętych standardów międzynarodowych” ustanowionych w dziedzinach w zakresie kompetencji IMO (transport morski, jego bezpieczeństwo, powiązane kwestie ochrony środowiska morskiego). Konwencja o prawie morza, jako umowa o charakterze konstytucyjnym dla międzynarodowego prawa morza⁶⁸, nie wyznacza w wielu regulowanych przez siebie kwestiach szczegółowych standardów, a polega w tym zakresie na uregulowaniach przyjmowanych przez właściwe organizacje międzynarodowe (choć co do zasady nie identyfikując ich wprost, a posługując się przytoczoną powyżej ogólną frazą). Jak się wskazuje⁶⁹, konwencja o prawie morza zawiera ponad 35 przepisów zawierających odwołania do „przyjętych standardów międzynarodowych”⁷⁰ przez IMO. Dotyczą one wielu kwestii, jak w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi oraz zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego, kwalifikując ogólne zobowiązania państwa bandery lub państwa nadbrzeżnego⁷¹.

Dzięki takiemu zabiegowi, konwencja o prawie morza może pozostawać umową międzynarodową stale się rozwijającą, a normy w niej wyrażone mają charakter dynamiczny – aktualizujący się wraz z rozwojem wskazanych standardów międzynarodowych. Naturalnie, z perspektywy niniejszego opracowania, najistotniejsze jest to, że te

⁶⁵ Zob. też: D. Lost-Siemńska, *The International Maritime Organization...*, s. 916.

⁶⁶ H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional...*, par. 1291.

⁶⁷ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543; dalej: konwencja o prawie morza); w skrócie także UNCLOS.

⁶⁸ Zob. T.B. Koh, *A Constitution for the Oceans*, https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf [dostęp: 4.09.2022].

⁶⁹ Zob. w szczególności: United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs (DOALOS), *Competent or relevant international organizations*, „Law of the Sea Bulletin” 1996, nr 31, s. 79–95; D. Beckman, Z. Sun, *The Relationship between UNCLOS and IMO Instruments*, „Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy” 2017, vol. 2, zwłaszcza s. 218 i n.

⁷⁰ Sformułowanie to jest używane w konwencji o prawie morza niejednolicie i ma wiele wariantów. Niemniej jednak istota pozostaje ta sama: odwołują się one do standardów, przyjmowanych w danej dziedzinie m.in. przez IMO.

⁷¹ Zob. np. art. 53 ust. 9, art. 94 ust. 5, art. 211 ust. 2, art. 217 ust. 1 i art. 218 ust. 1 konwencji o prawie morza.

standardy wyrażone są m.in. w umowach międzynarodowych przyjętych w ramach IMO (zarówno przed sporządzeniem konwencji o prawie morza, jak i już później), które z kolei same ewoluują dzięki zmianom wprowadzanym do nich w procedurze milczącej zgody. W tym też sensie, procedura *tacit acceptance* ma znaczenie nie tylko dla IMO i żeglugi międzynarodowej, ale także – szerzej – dla porządku prawnomiędzynarodowego mórz i oceanów.

Jak też wskazano powyżej, sama legalność – zwłaszcza z perspektywy prawa traktatów – procedury *tacit acceptance* nie powinna budzić wątpliwości. Pomijając tu fakt, że istnieje ona od kilkudziesięciu lat, została zawarta w wielu traktatach i jest intensywnie wykorzystywana w praktyce, to podkreślić należy, że: a) w konwencji wiedeńskiej pozwala się na zastosowanie innych (niż wyrażne) form wyrażania zgody na związanie się traktatem czy zmianą do niego; b) państwa zgadzają się na procedurę milczącej zgody w poszczególnych traktatach – w tym sensie nie dochodzi więc, co do zasady, do „ominięcia” ich zgody. Należy tu podkreślić, że państwa zgadzają się na określoną (milczącą) formę wyrażenia zgody na związanie poprawkami, nie zaś na konkretne zmiany merytoryczne; te winny być każdorazowo weryfikowane; c) generalnie wszystkie warianty procedury *tacit acceptance* w traktatach IMO umożliwiają każdemu państwu doprowadzenie do niebycia związanym daną poprawką przez zgłoszenie stosownego sprzeciwu (*opt-out*) lub zadeklarowanie, że konieczna jest wyraźna zgoda tego państwa na związanie się poprawką.

Odnotować jednak trzeba, że aby „zablokować” przyjęcie danej poprawki wymagany byłby sprzeciw (z reguły) $\frac{1}{3}$ państw stron danej umowy. Jest to jednak bardzo mało prawdopodobny (i niewystępujący w praktyce) scenariusz, stąd – dla państw przeciwnych danej zmianie (lub niechętnych) – kluczowe staje się uważne monitorowanie procesu (i terminów) przyjmowania poprawek, ponieważ – nie będąc zdolne do uniemożliwienia przyjęcia poprawki *per se*, mogą „jedynie” doprowadzić do sytuacji, w której dana poprawka nie będzie miała do nich zastosowania⁷². Problem ten dotyczy wszystkich państw, choć w literaturze podkreśla się go zwłaszcza w relacji do państw rozwijających się⁷³.

Analiza danych depozytariusza⁷⁴ wykazuje, że – zwłaszcza uwzględniając ilość zmian wprowadzanych w procedurze *tacit acceptance* – państwa rzadko wykorzystują mechanizmy *opt-out* lub analogiczne. Przykładowo, regularnie czyni to Finlandia, choć jest to klasyczne „zastrzeżenie konstytucyjne”, podkreślające, że sprzeciw nie wynika

⁷² Choć zwraca się uwagę, że to również może mieć negatywne implikacje dla danego państwa; nie tyle o charakterze prawnym, co w postaci postępowania pozostałych państw lub ich władz morskich wobec takiego państwa (statków podnoszących jego banderę). L. Shi, *Successful Use of the Tacit Acceptance...*, s. 309–310.

⁷³ A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions...*, s. 208–209; L. Shi, *Successful Use of the Tacit Acceptance...*, s. 310. Drugi z wskazanych autorów przywołuje, że po przyjęciu pierwszych zmian do konwencji SOLAS w 1981 r. Brazylia poinformowała o trudnościach w implementacji zmienionej konwencji; podobnie uczyniła Kolumbia w 1986 r. w relacji do zmian do MARPOL (*infra*). Zob.: IMO, *Status of Treaties*, s. 22, oświadczenie Brazylii w relacji do 1981 (*Chapters II-1, II-2, III, IV, V, VI*) *Amendments MSC.1(XLV)*.

⁷⁴ IMO, *Status of Treaties*.

z braku zgody co do meritum danej poprawki, ale z dłuższego czasu koniecznego na przeprowadzenie krajowych procedur. Rzeczywiście, następnie takie sprzeciwy są przez Finlandię konsekwentnie wycofywane (po zakończeniu krajowych procedur)⁷⁵. Z kolei Stany Zjednoczone okazjonalnie zastrzegają, w relacji do konkretnych poprawek, że konieczne będzie uzyskanie ich wyraźnej zgody, aby móc uznać, że przedmiotowe poprawki staną się wiążące dla tego państwa⁷⁶. Kostaryka ma dalej idącą praktykę, ponieważ zastrzega analogiczne kwestie już w dokumencie ratyfikacyjnym lub przystąpienia do danej umowy międzynarodowej, deklarując *a priori* (czasami, jak się wydaje, uznając to za deklarację interpretacyjną, a czasami za zastrzeżenie), że wszelkie poprawki do danej umowy międzynarodowej wymagać będą wyraźnej zgody tego państwa⁷⁷. Wreszcie, odnotować należy, że bardzo rzadko zdarza się, że oświadczenie państwa o niewyrażeniu zgody na przyjęcie poprawki wynika ze sprzeciwu co do jej meritum⁷⁸.

W pewnym sensie można uznać, że powyżej scharakteryzowana praktyka państw potwierdza „legalność” samej procedury *tacit acceptance*. Jest ona bowiem wykorzystywana przez poszczególne państwa w sytuacjach, kiedy z przyczyn formalnych lub merytorycznych nie zgadzają się lub jeszcze nie mogą zgodzić się na związanie się daną poprawką. I państwa te czynią to zgodnie z procedurą milczącej zgody. W zasadzie, z tej perspektywy, jedynie oświadczenia Kostaryki są problematyczne, ponieważ podważają *ratio legis* samej procedury, poprzez jej całkowite odwrócenie (z milczącej zgody na zgodę wyraźną) w przypadku wszelkich poprawek do wybranych konwencji IMO. Pomijając tu kwestię dopuszczalności tego typu oświadczeń i ich zgodności z unormowaniami przyjętymi w poszczególnych konwencjach IMO, a także kwalifikacji tych oświadczeń z perspektywy konwencji wiedeńskiej, to stwierdzić należy, że taka praktyka – gdyby była stosowana przez więcej państw – mogłaby generować te same problemy, które pierwotnie doprowadziły do przyjęcia procedury *tacit acceptance* w ramach IMO.

⁷⁵ W kilku sytuacjach podobnie uczyniła m.in. Norwegia – oświadczenia do poprawek do SOLAS z 2004 r. (2004 (Chapter V) Amendments (MSC.153(78))), dostępne w IMO, *Status of Treaties*.

⁷⁶ Oświadczenie USA do poprawek do COLREG 1972 z 2013 r. (2013 Amendments (to make the use of the III Code mandatory) (A.1085(28))) lub do poprawek do MARPOL z 1992 r. (1992 (Annex I) Amendments (MEPC.52(32))), czy z 2004 r. (2004 (revised Annex IV) Amendments (MEPC.115(51))). Zob. też oświadczenie Estonii do poprawek z 2008 r. do Protokołu z 1997 do MARPOL (2008 (NOx Technical Code) Amendments (MEPC.177(58))) czy Brazylii do poprawek z 2011 r. do tego Protokołu (2011 (Inclusion of regulations on energy efficiency for ships) Amendments to the Annex (MEPC.203(62))), dostępne w IMO, *Status of Treaties*.

⁷⁷ Zob. np. oświadczenie Kostaryki do konwencji SOLAS, FAL, CLC PROT 1992 i SAR.

⁷⁸ Zob. oświadczenie Malty do poprawek z 2004 r. do konwencji SAR (2004 (Chapters II, III and IV) Amendments (MSC.155(78))); oświadczenie Tunezji do poprawek do COLREG 1972 z 1993 r. (1993 Amendments (A.736(18))), dostępne w IMO, *Status of Treaties*.

3. Procedura *tacit acceptance* w traktatach przyjmowanych pod auspicjami IMO – uwarunkowania prawa polskiego

A. Uwagi ogólne

Na tle powyższych uwag dotyczących procedury *tacit acceptance* z perspektywy prawa międzynarodowego oraz praktyki ich stosowania w ramach IMO, należy rozważyć kwestię stosowania tej procedury w polskim porządku prawnym.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że poprawki do konwencji IMO, po ich wejściu w życie, w sposób niewątpliwy wiążą wszystkie państwa (które się im nie sprzeciwiły). W tym kontekście odnotować trzeba, że zgodnie z Konstytucją RP: „Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”⁷⁹. Przepis ten można uznać za wewnętrzne odzwierciedlenie prawnomiędzynarodowej zasady, wyrażonej w art. 26 konwencji wiedeńskiej – *pacta sunt servanda*. Z kolei z perspektywy źródeł prawa obowiązującego w Polsce wskazać należy, że ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłami powszechnie obowiązującego prawa⁸⁰, aczkolwiek stanowią one część krajowego porządku prawnego i mogą być bezpośrednio stosowane (chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy) dopiero po ich ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej⁸¹. Biorąc pod uwagę, że istotna część konwencji IMO (i poprawek do nich) wywodzi się jeszcze z okresu sprzed uchwalenia Konstytucji, wskazać należy na przepis intertemporalny, mianowicie jej art. 241. Z tego przepisu wynika w szczególności, że takie konwencje jak IMO najpewniej należałoby obecnie traktować jako umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie⁸².

Po drugie, należy odnotować, że kluczowym aktem regulującym w Polsce procedurę postępowania z traktatami jest ustawa o umowach międzynarodowych⁸³.

⁷⁹ Zob. art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483; dalej: Konstytucja RP). Zob. też: K. Wójtowicz, komentarz do art. 9 [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 325 i n.

⁸⁰ Art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

⁸¹ Art. 91 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie mają pierwszeństwo przed ustawą, o ile nie da się jej pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). W art. 89 ust. 1 wymienia się pięć ogólnych kategorii umów, w zależności od ich przedmiotu, które wymagają właśnie tzw. „dużej ratyfikacji”, a więc uzyskania uprzedniej zgody ustawowej przed ratyfikacją.

⁸² W art. 241 ust. 1 Konstytucji RP wymaga się w tym zakresie, aby „z treści umowy międzynarodowej wynikało, że dotyczy ona kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”. Z uwagi na szeroki i ogólny katalog umów wskazany w tym ostatnim przepisie (w szczególności pkt 5, wskazujący, że „dużej” ratyfikacji wymagają umowy międzynarodowe dotyczące „spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy”), założenie takie wydaje się uzasadnione.

⁸³ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 127; dalej: ustawa o umowach międzynarodowych, u.u.m.). Istotne jest również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 79, poz. 891; dalej: rozporządzenie do u.u.m.), aczkolwiek z perspektywy niniejszego opracowania nie ma ono kluczowego znaczenia.

Nie zawiera ona (ani żaden inny akt normatywny obowiązujący w Polsce) unormowań odnoszących się *stricte* do procedury milczącej zgody. W istocie, nie zawiera ona żadnych szczególnych rozwiązań co do zmian do umów międzynarodowych. W tym sensie, przyjmuje ona „unitarną” procedurę co do każdej umowy międzynarodowej, niezależnie od tego, czy ma ona charakter „główny”, wykonawczy, czy stanowi umowę zmieniającą. Niemal jedyne⁸⁴ odniesienie do tych ostatnich kategorii umów reguluje art. 13 ust. 2 u.u.m., aczkolwiek w kontekście wskazania na okoliczności, kiedy możliwe jest związanie się umową w tzw. trybie prostym, a więc przez podpisanie, wymianę not czy inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. Zarazem jednak, przepis ten zawiera istotne ograniczenie, zgodnie z którym umowa (wykonawcza, zmieniająca) nie może wypełniać przesłanek określonych w art. 89 i art. 90 Konstytucji RP.

Jest to odzwierciedlenie szerszej zasady, która przenika Konstytucję RP oraz ustawę o umowach międzynarodowych, zgodnie z którą to przedmiot umowy ma determinujące znaczenie dla procedury krajowej (zatwierdzenie, „mała”, „duża” lub „wielka” ratyfikacja”), nie zaś inne czynniki (takie jak np. to, czy umowa ma charakter umowy międzypaństwowej, międzyrządowej czy międzyresortowej)⁸⁵.

W tym kontekście, szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że polska procedura traktatowa nie wymaga, aby tryb związania się umową zmieniającą był tożsamy z trybem zastosowanym w przypadku umowy „głównej”. W istocie, przywoływany już art. 13 ust. 2 u.u.m. opiera się na założeniu dokładnie odwrotnym, dopuszczającym tryb „uproszczony” postępowania w przypadku m.in. umów wykonawczych czy zmieniających⁸⁶. Takie generalne założenie wynika też z samej Konstytucji RP. Skoro bowiem dla określonych umów, określonych przez odwołanie do ich przedmiotu (art. 89 Konstytucji RP), wymagana jest tzw. „duża” ratyfikacja, to konsekwentnie właśnie meritum umowy (a także pośrednio to, jakie miejsce w systemie źródeł prawa polskiego ma zajmować) ma decydujące znaczenie, a nie np. relacja umowa „główna” – umowa zmieniająca. Może więc być tak, że umowa „główna” będzie umową ratyfikowaną, a umowa zmieniająca – np. tylko zatwierdzona; przypadek odwrotny również jest możliwy, choć rzadszy w praktyce⁸⁷.

⁸⁴ Kwestia tego, czy umowa ma charakter wykonawczy bądź zmieniający w relacji do umowy „głównej” ma jeszcze znaczenie dla sposobu publikacji takiej umowy. Por. art. 18 ust. 1 i 5 u.u.m.

⁸⁵ K.J. Marciniak, *Ustawa o umowach międzynarodowych...*, s. 80–81 i literatura tam cyt. Zob. też: A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 173 i n. Zob. też Departament Prawno-Traktatowy MSZ, *Wytyczne traktatowe Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, Warszawa 2021, s. 117 i n. (dalej: wytyczne traktatowe MSZ).

⁸⁶ Zob. też: postulaty R. Szafarz [w:] *eadem*, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 32–33. Por. „Teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną, obowiązującą w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych wymienionych w Konstytucji. W polskim porządku prawnym można zaobserwować wprowadzenie tego rodzaju prawidłowości (np. w odniesieniu do ustaw), jednak nie znajduje ona zastosowania do wykładni art. 90 Konstytucji”, wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12, pkt 6.6.2.

⁸⁷ Szerzej na ten temat: K.J. Marciniak, *Ustawa o umowach międzynarodowych...*, s. 82–84.

Po trzecie, podkreślenia wymaga fakt, że niektóre, ważne dla funkcjonowania transportu morskiego ustawy odwołują się do konwencji przyjętych pod auspicjami IMO. Tak jest w szczególności w przypadku kodeksu morskiego⁸⁸, ustawy o bezpieczeństwie morskim⁸⁹ czy ustawy o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki⁹⁰. Wszystkie te akty zawierają odwołanie do konwencji IMO, ze wskazaniem, że należy je stosować z uwzględnieniem wymogów tych konwencji oraz wszelkich zmian do nich „ogłoszonych w trybie określonym odrębnymi przepisami” czy „podanych do publicznej wiadomości w odpowiedni sposób”. Niewątpliwie, taki sposób dynamicznego odesłania do umów międzynarodowych obejmuje same umowy wraz ze zmianami do nich przyjętymi w procedurze *tacit acceptance*. Niezależnie od zasadności tego typu odesłań z punktu widzenia polskiego systemu prawa i zasad prawidłowej legislacji⁹¹, kwestia owego „ogłoszenia” czy „podania do publicznej wiadomości” rodzi problemy, które będą rozwinięte poniżej.

B. Uwagi dotyczące procedury *tacit acceptance* z perspektywy polskiej praktyki traktatowej – zagadnienia teoretyczne

Pierwszym i fundamentalnym problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest to, czy zmiany przyjmowane w procedurze *tacit acceptance* do konwencji IMO same stanowią umowy międzynarodowe. Dla polskiej procedury jest to zagadnienie o tyle kluczowe, że ustawa o umowach międzynarodowych reguluje wyłącznie tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania „umów międzynarodowych” w jej rozumieniu⁹². Uznanie, że omawiane poprawki nie stanowią umów międzynarodowych (zmieniających inne umowy)⁹³,

⁸⁸ Ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2175). Zob. m.in. art. 41, art. 97, art. 271a, art. 272, art. 279 i art. 281a. We wszystkich ze wskazanych przepisów posłużono się konstrukcją stosowania danej (wymienionej w ustawie) konwencji IMO „wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób”.

⁸⁹ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 515). Artykuł 2 ustawy stanowi: „Ustawę stosuje się z zachowaniem postanowień umów międzynarodowych, o których mowa w art. 5 pkt 33, art. 62 ust. 1 pkt 1, 3 i 4, art. 101 ust. 1 i art. 115, których Rzeczpospolita Polska jest stroną, **wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi w trybie określonym odrębnymi przepisami**” (podkr. aut.).

⁹⁰ Ustawa z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1955). Artykuł 1 ustawy stanowi: „Do zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki stosuje się: 1) postanowienia następujących umów międzynarodowych, **wraz ze zmianami obowiązującymi od daty ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, podanymi do publicznej wiadomości we właściwy sposób**” (podkr. aut.).

⁹¹ Zob. M.H. Koziński, *Wybrane problemy związane ze zmianą...*, s. 139–140. Zob. szerzej na ten temat: M. Dragun-Gertner, *Polskie ustawodawstwo morskie a prawo międzynarodowe*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, t. 2, s. 131–153; D. Pyć, *Miejsce morskich konwencji międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym (stan ratyfikacji)*, „Prawo Morskie” 2001, t. 15, s. 151–155.

⁹² Art. 1 u.u.m.

⁹³ Tak M.H. Koziński, *Wybrane problemy związane ze zmianą...*, s. 140–141. Por. A. Wyrozumska, *Umowy*

a np. uchwały organów organizacji międzynarodowej (tj. stosownych komitetów IMO) powodowałoby, że nie są one objęte zakresem regulacyjnym ustawy o umowach międzynarodowych (i, przynajmniej obecnie, w zasadzie żadnego innego aktu prawnego w Polsce określającego procedury postępowania w takiej sytuacji).

W tym kontekście należy podkreślić, że tryb milczącej zgody, tak jak on został scharakteryzowany powyżej, zakłada jednak, że w ostatecznym rozrachunku to państwa (nie właściwy komitet IMO, choć jego rola jest w praktyce bardzo istotna) wyrażają zgodę na, odpowiednio, przyjęcie danej poprawki, a następnie jej wejście w życie. Wprawdzie szczegółowe rozwiązania czy terminologia stosowana w poszczególnych konwencjach różnią się (mowa jest m.in. o: „Stronach”, „Umawiających się Rządach” czy „Umawiających się Państwach”), ale nie ulega najmniejszej wątpliwości, że to państwa strony danej umowy zgadzają się na przyjęcie danych poprawek. W tym sensie, choć rzeczywiście w specyficzny sposób, to one uzgadniają między sobą tekst umowy międzynarodowej; nie stanowi więc ona uchwały organu organizacji międzynarodowej⁹⁴. Należy w konsekwencji uznać, że zmiany te objęte są u.u.m., a same poprawki do konwencji IMO spełniają przesłanki określone w definicji „umowy międzynarodowej” przyjętej na potrzeby ustawy⁹⁵.

Oczywiście powyższa konstatacja rodzi szereg implikacji prawnych i praktycznych⁹⁶. W szczególności, konieczne jest zastosowanie procedury przewidzianej w ustawie o umowach międzynarodowych. W klasycznej sytuacji przewiduje ona uzyskanie zgody na negocjacje umowy międzynarodowej, ich przeprowadzenie, a następnie podpisanie umowy, związanie się nią (i przekazanie odpowiedniego dokumentu lub informacji drugiej stronie umowy lub depozytariuszowi) oraz jej ogłoszenie. Jak wskazano powyżej, taki też tryb co do zasady znajdzie zastosowanie w przypadku standardowej umowy zmieniającej. Niemniej jednak takie kroki proceduralne napotykają szereg trudności w przypadku procedury *tacit acceptance*.

Po pierwsze, z uwagi na fakt, że uzgodnienia tekstu poprawek odbywają się co do zasady na forum właściwego komitetu IMO, trudno mówić o klasycznych negocjacjach i, w tym sensie, doprowadzić do uzyskania stosownej instrukcji negocjacyjnej i zgody na negocjacje⁹⁷. Podobnie, z definicji, jeden z ostatnich klasycznych etapów proceduralnych – a więc przekazanie depozytariuszowi informacji o zatwierdzeniu danej umowy lub dokumentu ratyfikacyjnego – nie ma racji bytu w przypadku procedury *tacit acceptance*. Jej istotą jest bowiem właśnie brak działania państwa *pro foro externo*.

międzynarodowe. Teoria..., s. 381–386. Zob. też: D. Lost-Siemńska, *The International Maritime Organization...*, s. 916–920.

⁹⁴ Por. częściowo odmienną konstrukcję przyjętą dla zmian umowy o utworzeniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, sporządzonej w Paryżu 29 maja 1990 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 100, poz. 483), art. 56. Zob. też: oświadczenie rządowe z dnia 19 lipca 2018 r. w sprawie zmiany zakresu obowiązywania Umowy o utworzeniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, sporządzonej w Paryżu dnia 29 maja 1990 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 1641), dotyczące uchwał Rady Gubernatorów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju nr 137 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1638) i 138 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1639).

⁹⁵ Por. art. 2 pkt 1 u.u.m.

⁹⁶ Zob. też: wytyczne traktatowe MSZ, s. 87–92.

⁹⁷ Por. art. 5 u.u.m. oraz § 2–3 rozporządzenia do u.u.m.

Nie dojdzie też do klasycznej ceremonii podpisania poprawki (czy nawet głosowania na forum organizacji, który to moment mógłby być uznany za moment sporządzenia umowy zmieniającej)⁹⁸.

Po drugie, stwierdzić należy, że kluczowy dla zastosowania polskiej procedury traktatowej będzie etap, w którym propozycja poprawki zostanie przekazana wszystkim państwom do rozpatrzenia (mają one wówczas na to, uśredniając – zależnie od szczegółowych rozwiązań przyjętych na potrzeby danej konwencji IMO – ok. 12–18 miesięcy). To wówczas bowiem: a) państwa mogą wyrazić sprzeciw (*opt-out*); b) jeśli taki sprzeciw zostanie wyrażony przez (znów: zależnie od konwencji) ok. 1/3 państw (czasami istotny jest również ułamek światowego tonażu floty) – poprawka nie zostanie uznana za przyjętą; c) państwo może zadeklarować, że wymagana jest jego wyraźna zgoda na związanie się poprawką (to oświadczenie możliwe jest także do złożenia w okresie późniejszym – poprzedzającym wejście w życie poprawki).

Co logicznie wynika z powyższego, to właśnie w tym okresie należałoby przeprowadzić w Polsce stosowną procedurę zatwierdzenia lub ratyfikacji. W sytuacji, w której nie zostałaby ona zakończona na czas – możliwe by było zachowanie się podobnie jak np. Finlandia, a więc wskazanie, że Polska wyraża sprzeciw, ale spowodowany jedynie niedopełnieniem krajowych procedur. Po ich pomyślnym zakończeniu należałoby zawiadomić depozytariusza, że polski sprzeciw zostaje wycofany. Z kolei w sytuacji (raczej mało prawdopodobnej), w której procedura krajowa zakończyłaby się odrzuceniem zmian co do meritum⁹⁹ – Polska winna wówczas zgłosić sprzeciw (*opt-out*)¹⁰⁰. Tam gdzie to możliwe oraz, jak się wydaje, materia poprawki jest szczególnie kontrowersyjna czy np. mająca znaczne implikacje społeczne, gospodarcze lub finansowe, Polska mogłaby również zastrzec, że konieczne będzie uzyskanie jej wyraźnej zgody na związanie się poprawką (czyli wyłączenie procedury *tacit acceptance* na rzecz konieczności uzyskania wyraźnej zgody)¹⁰¹. Naturalnie, ideą wszczęcia tej procedury byłoby to, że zostanie ona zakończona przed upływem okresu, po którym poprawkę uważa się za przyjętą. Tylko takie zachowanie pozwala bowiem Polsce na realne rozważenie istoty poprawki i ewentualne zgłoszenie sprzeciwu w terminie.

⁹⁸ Zob. też wytyczne traktatowe MSZ, s. 91–92, gdzie wskazuje się także na inne cechy szczególne procedury milczącej zgody.

⁹⁹ Czyli w praktyce: Rada Ministrów nie przyjęłaby uchwały zatwierdzającej lub wyrażającej zgodę na ratyfikację poprawki; względnie – Sejm nie uchwaliłby ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację.

¹⁰⁰ Można wskazać, że polska procedura nie zna sytuacji przyjmowania uchwały o niezatwierdzeniu (przez Radę Ministrów) czy dokumenty o braku ratyfikacji (przez Prezydenta) umowy międzynarodowej.

¹⁰¹ Należałoby uznać, że takie oświadczenie mógłby złożyć minister właściwy ds. gospodarki morskiej (po konsultacji i ew. za pośrednictwem MSZ) – jako generalnie właściwy do spraw konwencji przyjmowanych pod auspicjami IMO – i nie byłoby konieczne przeprowadzenie jakiegokolwiek odrębnej procedury umożliwiającej złożenie takiego oświadczenia. Choć niewątpliwie przebieg konsultacji międzyresortowych wniosku o zatwierdzenie lub wyrażenie zgody na ratyfikację takiej poprawki (a więc zakłada się tu, że formalna procedura zostałaby wszczęta) byłby indykatywny dla zasadności rozważenia takiego kroku.

Należy jednak założyć, że najczęstszym efektem przeprowadzenia polskiej procedury będzie zatwierdzenie (ratyfikacja) poprawki. W takiej sytuacji, Polska miałaby prawnomaterialną podstawę, aby nie podejmować działań na forum zewnętrznym (tj. aby „milczeć”).

Następnie, kiedy w świetle procedury międzynarodowej rozpoczynałby się etap, w którym uznaje się, że poprawka weszła w życie – Polska (przy założeniu, że wyraziła zgodę na poprawkę i „milczała” *pro foro externo*) miałaby czas na opublikowanie w Dzienniku Ustaw¹⁰² stosownej poprawki. Wydaje się przy tym, że obecnie – gdy Dziennik Ustaw funkcjonuje w wersji elektronicznej – nie jest zasadne korzystanie z opcji dozwolonej teoretycznie w art. 18 ust. 5 u.u.m., a więc odstąpienia od publikacji aneksu lub załącznika do umowy międzynarodowej, „jeżeli zawierają one szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli”. Wprawdzie opis ten może przystawać do wielu zmian przyjmowanych w procedurze *tacit acceptance*, ale współcześnie publikacja choćby długich i skomplikowanych załączników nie nastrocza większych trudności technologicznych (a zapewnia pełną transparentę zobowiązań międzynarodowych Polski).

Warto w tym kontekście przypomnieć, że publikacja w Dzienniku Ustaw nie jest jedynie „techniczną” czynnością, ale – z punktu widzenia obowiązywania umowy w polskim porządku prawnym – kluczową. Jak bowiem wskazywano, Konstytucja RP właśnie z publikacją wiąże skutek polegający na tym, że umowa „staje się częścią krajowego porządku prawnego”¹⁰³.

C. Praktyka

Na tle powyżej scharakteryzowanych założeń teoretycznych, należy przyznać, że polska praktyka traktatowa przynajmniej częściowo odbiega od nich¹⁰⁴. Należy odnotować, że przez długi czas na forum krajowym generalnie nie były procedowane żadne zmiany do umów międzynarodowych przyjmowanych w trybie milczącej zgody. Nie dotyczy to zresztą tylko konwencji IMO, ale także innych umów międzynarodowych¹⁰⁵.

¹⁰² Jak wskazywano powyżej, generalnie zakłada się tu, że wszystkie konwencje IMO należy uznać za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. W konsekwencji, wszelkie zmiany do nich są objęte dyspozycją art. 18 ust. 1 u.u.m.

¹⁰³ Art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁰⁴ Zob. K. Marciniak, *Ustawa o umowach międzynarodowych...*, s. 94–98.

¹⁰⁵ Przykładowo zob.: Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346), art. 32 (kompetencje Komisji helsińskiej, HELCOM). Zob. listę poprawek do konwencji, <https://helcom.fi/about-us/convention/1992-list-of-amendments/> [dostęp: 4.09.2022]. Problemy związane ze stosowaniem (i powiązaniem orzecznictwem m.in. sądów administracyjnych) umowy międzynarodowej w Polsce, której tekst opublikowany nie odzwierciedla wersji obowiązującej w świetle prawa międzynarodowego obrazuje kasus umowy o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów (ATP), przyjętej w Genewie dnia 1 września 1970 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 667). Te i inne problemy porusza: C. Mik, *Opinia prawna w sprawie zamiaru ratyfikacji bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie umowy o międzynarodowych*

Powyższe bynajmniej nie jest ewenementem, ale raczej dość powszechnym problemem wielu państw. Polega on na tym, że skoro wystarczające jest „milczenie” państwa *pro foro externo*, to przeradza się to w „milczenie” (tj. niepodjęcie żadnych działań) *pro foro interno*. Jest to zjawisko już dość wcześnie zidentyfikowane jako jedno z wyzwań związanych ze stosowaniem procedury milczącej zgody¹⁰⁶. Istotnie, w Polsce, podobnie jak w innych krajach, milczenie (i tą drogą doprowadzenie do wejścia w życie w stosunku do Polski danej poprawki) nie wynikało z przeprowadzenia jakiegokolwiek procedury (wynikającej z ustawy o umowach międzynarodowych)¹⁰⁷. Skutkiem tego było najczęściej też to, że brakowało publikacji stosownej poprawki w Dzienniku Ustaw; względnie pojawiały się wnioski do MSZ o „podanie do publicznej wiadomości” danych poprawek (bez żadnych innych wcześniejszych procedur). Już samą tę sytuację zarówno z perspektywy konstytucyjnej, jak i uwzględniając niemożliwość zapoznania się obywatela ze stanem obowiązujących Polskę umów międzynarodowych, należy ocenić negatywnie.

Generalnie jednak, zwłaszcza biorąc pod uwagę najnowszą praktykę, wyróżnić można trzy zasadnicze scenariusze.

Po pierwsze, wydaje się, że nadal występują sytuacje, kiedy mimo zmiany konwencji IMO na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, zmiana ta nie pociągnęła za sobą żadnych procedur krajowych (w tym nie doszło do publikacji zmienionych załączników danej konwencji)¹⁰⁸.

Po drugie, co należy uznać za duży wysiłek polskiej administracji publicznej (w tym resortu właściwego ds. transportu morskiego, a także MSZ), rozpoczęto proces konwalidacji, a więc zatwierdzania (lub ratyfikacji) zmian do poszczególnych umów międzynarodowych, które wprawdzie stały się wiążące (w tym dla Polski) na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, ale nie przeprowadzono w stosunku do nich żadnych procedur, w tym nie zostały one ogłoszone. Po raz pierwszy procedura ta została zastosowana do zmian z Manili do konwencji STCW¹⁰⁹.

przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów, sporządzonej w Genewie 1 września 1970 r., Zeszyty Prawnicze BAS 2014, nr 4(44), s. 88–96.

¹⁰⁶ A. Adede, *Amendment Procedures for Conventions...*, s. 208; L. Shi, *Successful Use of the Tacit Acceptance...*, s. 309–312. W istocie, sama IMO (IMCO) przyjęła nawet rezolucję nr A.500(XII) z 20.11.1981 r., *Objectives of the Organization in the 1980s*, w której uznano, że duża liczba poprawek rodzi wyzwania legislacyjne dla państw, i że nowe poprawki do konwencji powinny być proponowane, gdy wystąpi dobrze udokumentowana i jednoznaczna potrzeba (ang. *well-documented and compelling need*).

¹⁰⁷ Zostało to również wyrażone w wytycznych traktatowych MSZ, s. 89, gdzie zwraca się uwagę, że „(...) w wielu resortach istniało, i nierzadko istnieje nadal, przekonanie, że procedura ta skutkuje brakiem konieczności przeprowadzenia jakichkolwiek procedur krajowych, lub że wystarczająca jest sama publikacja zmiany umowy w odpowiednim dzienniku urzędowym (...)”.

¹⁰⁸ Przykładowo, przywoływana już w niniejszej pracy konwencja CSC, w stosunku do której weszły w życie (także w relacji do Polski) poprawki z lat 1981, 1983, 1991, 2010 i 2013, czy konwencja SAR w stosunku do której weszły w życie poprawki (w tym w relacji do Polski) z lat 1998 i 2004. Zob. IMO, *Status of Treaties*.

¹⁰⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1092. Zmiany weszły w życie w stosunku do Polski dnia 1.01.2012 r., natomiast ich ratyfikacja przez Prezydenta nastąpiła 18.12.2012 r.

W szczególności, proces ten, rozpoczęty w 2015 r., dotyczył dwóch głównych umów IMO, z największą liczbą poprawek, tj. MARPOL i SOLAS. W obu przypadkach była to „zbiorcza” procedura ratyfikacyjna, dotycząca wszystkich poprawek przyjętych do tych umów we wcześniejszym okresie (w przypadku MARPOL – za lata 1985–2014¹¹⁰, a w przypadku SOLAS – za lata 1988–2012¹¹¹). Pozwoliło to na doprowadzenie do stanu zgodności między zobowiązaniami międzynarodowymi Polski (wyrażonymi we wskazanych konwencjach, a zwłaszcza ich załącznikach) z ich odzwierciedleniem w polskim porządku krajowym, zwłaszcza w Dzienniku Ustaw.

Można tu odnotować, że proces ten był z kilku przyczyn skomplikowany. Po pierwsze, konieczne było przetłumaczenie na język polski szeregu technicznych załączników. Co więcej, po drugie, wiele z kolejnych zmian modyfikowało zmiany uprzednie. To też zresztą stało u podłoża podejścia, że – nawet jeśli niektóre ze zmian miały znaczenie „archiwalne” – to jednak zasadne było odzwierciedlenie pełnej ich „historii normatywnej”. W innym przypadku, polski Dziennik Ustaw zawierałby tekst poprawek, które zmieniały inne, wcześniejsze poprawki, które jednak nie były opublikowane. Wreszcie, po trzecie, zdawano sobie oczywiście sprawę, że przy tak dużej ilości zmian, próba rekonstrukcji aktualnego stanu załączników do MARPOL i SOLAS nastręczałaby wiele trudności¹¹². Stąd przyjęto kolejne niestandardowe rozwiązanie. Mianowicie, do klasycznego oświadczenia o mocy obowiązującej wskazanych umów międzynarodowych, dołączono ujednoczony tekst polski obu konwencji¹¹³.

Należy również przyznać, że powyższa sytuacja nie jest optymalna. W szczególności, omawiany scenariusz jest z jednej strony uzasadniony wymogami polskiego porządku prawnego, z drugiej natomiast – jest w pewnym sensie zbyteczny z perspektywy prawnomiędzynarodowej. Trudno zarazem przypuszczać, aby krajowa procedura mogła zakończyć się inaczej niż akceptacją już wiążących Polskę zobowiązań prawnomiędzynarodowych (brak akceptacji mógłby z kolei prowadzić do konieczności wypowiedzenia umowy jako całości). Niemniej jednak pozwala ona na „dostosowanie” wewnętrznego stanu prawnego, zakończonego publikacją zmiany do umowy międzynarodowej, do stanu prawnomiędzynarodowego.

W każdym razie, omawiany proces konwalidacyjny dotyczący konwencji MARPOL oraz SOLAS umożliwił przeprowadzanie procedur krajowych w relacji do kolejnych zmian do tych konwencji już na bieżąco i przed upływem czasu, po którym uznaje się daną poprawkę (w świetle prawa międzynarodowego) za przyjętą.

Powyższa konstatacja prowadzi właśnie do scenariusza trzeciego, a mianowicie tego, który został opisany w poprzedzającej części niniejszego opracowania jako pożądaný. Jest więc to sytuacja, w której stosowne procedury krajowe są prowadzone

¹¹⁰ Zob. Dz. U. z 2016 r. poz. 761.

¹¹¹ Zob. Dz. U. z 2016 r. poz. 869.

¹¹² Warto wskazać w tym miejscu, że przedmiotem ratyfikacji, formalnie rzecz biorąc, były kolejne poprawki (jako kolejne umowy międzynarodowe, zmieniające konwencję), nie zaś aktualna, ujednoczona wersja konwencji.

¹¹³ Oświadczenie rządowe dot. MARPOL: Dz. U. z 2016 r., poz. 762; oświadczenie rządowe dot. SOLAS: Dz. U. z 2016 r., poz. 870.

przed upływem czasu, po którym uznaje się dane poprawki za przyjęte¹¹⁴. Daje więc to materialnoprawną podstawę do milczenia Polski *pro foro externo* i wyrażenia w ten sposób swojej zgody na związanie się poprawkami. Dodatkowo, warto wskazać, że najczęściej, tego typu poprawki nie wymagają przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej, a uznaje się, że wystarczające jest ich zatwierdzenie przez Radę Ministrów¹¹⁵.

Generalnie, należy pozytywnie ocenić wysiłek polskiej administracji publicznej w omawianym zakresie. W szczególności pożądaną jest dążenie do sytuacji, w której właściwe procedury wewnętrzne prowadzone są na czas, tj. zanim dana poprawka zostanie uznana za przyjętą na płaszczyźnie międzynarodowej. Pozwala to zarazem na ewentualne wyrażenie sprzeciwu przez Polskę (w sytuacji, gdyby właściwe organy państwa nie wyraziły zgody na związanie się poprawką). Co więcej, milczenie Polski *pro foro externo* prowadzące do przyjęcia danej poprawki, ma materialną podstawę w prawie krajowym¹¹⁶.

Warto przy tym wskazać, że sama publikacja (tj. bez przeprowadzenia wcześniejszej „materialnej” procedury) nie wydaje się tu *remedium* na tę sytuację. Podobnie, nie są znane inne możliwości (nie jest też jasne, jaką doniosłość prawną miałyby takie działania) „podania do publicznej wiadomości” poprawek¹¹⁷. W tym miejscu podkreślić należy jeden aspekt tego zagadnienia. Mianowicie, publikacja (zwłaszcza w Dzienniku Ustaw, na mocy obowiązujących przepisów, w tym ustawy o umowach międzynarodowych) nie może generalnie zastępować materialnoprawnej podstawy dla przyjęcia danego aktu prawnego. Przyjęcie odmiennego punktu widzenia, argumentując *ad absurdum*, mogłoby prowadzić do sytuacji, w której dla związania się umową międzynarodową (czy przyjęcia innego aktu prawnego) nie byłoby potrzebne przeprowadzenie stosownej procedury, na mocy której Polska wyraża zgodę na związanie się umową, a wystarczająca by była jedynie jej publikacja. Warto ponownie tu podkreślić, że sama zgoda na procedurę *tacit acceptance* w danej konwencji, nie oznacza automatycznie zgody na wszelkie poprawki do danej konwencji, które w tej procedurze są przyjmowane.

¹¹⁴ Pierwsza taka sytuacja: zmiany z 2012 r. do protokołu z 1996 r. zmieniającego Konwencję o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie z 1976 r., przyjęte przez LEG 19.04.2012 r. w formie rezolucji LEG.5(99) (Dz. U. z 2015 r., poz. 190).

¹¹⁵ Zob. w przypadku MARPOL zatwierdzenie poprawek przeprowadzone na czas: Dz. U. z 2018 r., poz. 1971; częściowo na czas: Dz. U. z 2020 r., poz. 2119. Czasami nadal jednak nie udaje się zająć z przeprowadzeniem krajowej procedury: zob. Dz. U. 2021 r., poz. 1906. W przypadku SOLAS: poprawki zatwierdzone częściowo na czas: Dz. U. z 2017 r. poz. 143; Dz. U. z 2016 r. poz. 2030. W przypadku konwencji STCW zatwierdzenie ostatnich poprawek miało miejsce kilka dni po upływie terminu na zgłoszenie sprzeciwu: Dz. U. z 2019 r., poz. 104. W przypadku konwencji BWM Rada Ministrów zatwierdziła poprawki na czas: Dz. U. z 2022 r., poz. 678.

¹¹⁶ Na podstawie: K. Marciniak, *Ustawa o umowach międzynarodowych...*, s. 98.

¹¹⁷ Zob. też na ten temat: M.H. Koziński, *Wybrane problemy związane ze zmianą...*, s. 139–140.

4. Konkluzje

Nie ulega wątpliwości, że procedura *tacit acceptance* – choć niejednorodna – jest normatywnie ugruntowana w większości konwencji IMO i jest też intensywnie wykorzystywana (zwłaszcza w przypadku konwencji MARPOL i SOLAS). Względnie powszechnie występuje także w innego rodzaju umowach międzynarodowych.

Należy również uznać, że – uwzględniając genezę jej wprowadzenia do konwencji IMO – okazała się ona efektywna i przyczynia się do skutecznej realizacji swojego mandatu przez IMO. Pierwotny problem, który występował na płaszczyźnie międzynarodowej (tj. przedłużające się procedury ratyfikacji czy zatwierdzania zmian do konwencji) został w dużej mierze rozwiązany. Z drugiej strony, można powiedzieć, że wygenerował on problemy na płaszczyźnie prawa i procedury krajowej. Procedura *tacit acceptance* wymaga bowiem stałego monitorowania wprowadzania kolejnych poprawek oraz – w wielu państwach – przeprowadzania stosownych procedur traktatowych. Jest to bez wątpienia proces czasami żmudny (zależnie od stopnia skomplikowania tych procedur w danym państwie) i obarczony wyzwaniem towarzyszącymi (jak m.in. konieczność przetłumaczenia danej poprawki na język urzędowy danego kraju). W tym sensie zarówno postępowanie, jak i wyzwania wielu państw m.in. w ramach UE są podobne¹¹⁸. Próba modyfikacji podejścia i procedury krajowej (choć nadal w reżimie właściwym dla umów międzynarodowych i ich zmian) może wręcz implikować zmiany konstytucyjne¹¹⁹.

Z tej perspektywy należy uznać, że obecne podejście Polski – polegające na uznaniu poprawek za zmianę umowy międzynarodowej, a w konsekwencji – wymagające przeprowadzania procedur wynikających z ustawy o umowach międzynarodowych do zmian proponowanych w procedurze *tacit acceptance* – jest prawidłowe. Należy też podkreślić w tym kontekście, że istotna część poprawek będzie kwalifikowała się do trybu ich zatwierdzenia przez Radę Ministrów. Z tej perspektywy kroków proceduralnych do spełnienia (i potrzebnego czasu na samo ich przeprowadzenie) jest dość mało. Z pewnością jest to wykonalne w terminach wymaganych w poszczególnych konwencjach IMO na ewentualne zgłoszenie sprzeciwu (*opt-out*). Oczywiście, zakłada to względnie szybkie wszczęcie stosownej procedury przez resort właściwy, co z kolei wymaga sprawnego przetłumaczenia poprawek na język polski.

Z punktu widzenia ogólnego celu, doprowadzenia do zgodności między zobowiązaniami międzynarodowymi Polski a krajowym porządkiem prawnym, a także zapewnienia transparentności oraz wiedzy podmiotów zainteresowanych na temat stanu tych zobowiązań – nie wydają się to przeszkody nie do pokonania. Niewątpliwie

¹¹⁸ Można wskazać, że podobne podejście jak Polska (konieczność przeprowadzenia wewnętrznych procedur wynikających z aktu regulującego, wiązanie się umowami międzynarodowymi, w tym przetłumaczenia poprawki na język urzędowy kraju) prezentują takie państwa, jak: Chorwacja, Estonia, Finlandia czy Niemcy. (Informacje własne autora).

¹¹⁹ Tak stało się np. w Austrii (art. 50 konstytucji austriackiej); Holandia posiada stosowne rozwiązania konstytucyjne uwzględniające procedurę *tacit acceptance*. (Informacje własne autora).

jednak tam, gdzie to możliwe, zasadne jest dążenie do maksymalnego uproszczenia procedur krajowych, ale na pewno nie powinno się z nich rezygnować w całości.

Literatura

- Adede A., *Amendment Procedures for Conventions with Technical Annexes: The IMCO Experience*, „Virginia Journal of International Law” 1977, nr 17(2).
- Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd Edition, Cambridge University Press 2007.
- Balkin R.P., *The IMO and Global Ocean Governance: Past, Present, and Future* [w:] *The IMLI Treatise On Global Ocean Governance: Volume III: The IMO and Global Ocean Governance*, red. D.J. Atard, R.P. Balkin, D.W. Greig, Oxford University Press 2018.
- Beckman D., Sun Z., *The Relationship between UNCLOS and IMO Instruments*, „Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy” 2017, vol. 2.
- Bowman M.J., *The Multilateral Treaty Amendment Process – A Case Study*, „International and Comparative Law Quarterly” 1995, vol. 44, no. 3.
- Brunnée J., *Treaty Amendments* [w:] *The Oxford Guide to Treaties*, red. D.B. Hollis, 2nd Edition, Oxford 2020.
- Churchill R., Ulfstein G., *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law*, „American Journal of International Law” 2000, vol. 94.
- Dragun-Gertner M., *Polskie ustawodawstwo morskie a prawo międzynarodowe*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, t. 2.
- Fitzmaurice M., Merkouris P., *Treaties in Motion. The Evolution of Treaties from Formation to Termination*, Cambridge University Press 2020.
- Fitzmaurice M., *The Tacit Amendment and Conference of the Parties* [w:] Departament Prawno-Traktatowy MSZ, *100 lat polskiej praktyki traktatowej*, t. 2, *Studia i dokumenty*, Warszawa 2020.
- Harrison J., *Making the Law of the Sea*, Cambridge University Press 2011.
- Hathaway O.A., Saurabh Sanghvi H.N., Solow S., *Tacit Amendments*, Yale Law School 2011.
- Kolb R., *The Law of Treaties. An Introduction*, Edward Elgar Publishing 2017.
- König D., *Tacit Consent/ Opting Out Procedure* [w:] Max Planck Encyclopedias of Public International Law 2013.
- Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Koziński M.H., *Wybrane problemy związane ze zmianą umowy międzynarodowej w trybie tacit acceptance*, „Prawo Morskie” 2010, t. 26.
- Lost-Siemińska D., *The International Maritime Organization* [w:] *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*, red. M.J. Bowman, D. Kritsiotis, Cambridge University Press 2018.
- Marciniak K.J., *Ustawa o umowach międzynarodowych: uwagi w 20-lecie jej obowiązywania oraz 100-lecie polskiej praktyki traktatowej* [w:] Departament Prawno-Traktatowy MSZ, *100 lat polskiej praktyki traktatowej*, t. 2, *Studia i dokumenty*, Warszawa 2020.
- Mik C., *Opinia prawna w sprawie zamiaru ratyfikacji bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie umowy o międzynarodowych przewozach szybko psujących się artykułów żywnościowych i o specjalnych środkach transportu przeznaczonych do tych przewozów, sporządzona w Genewie 1 września 1970 r.*, *Zeszyty Prawnicze BAS* 2014, nr 4(44).

- Pyć D., *Legislacja morska międzynarodowa* [w:] red. eadem, I. Zużewicz-Wiewiórowska, *Leksykon prawa morskiego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2013.
- Pyć D., *Miejsce morskich konwencji międzynarodowych w wewnętrznym porządku prawnym (stan ratyfikacji)*, „Prawo Morskie” 2001, t. 15.
- Schermers H.G., Blokker N.M., *International Institutional Law*, 5th Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers 2011.
- Shi L., *Successful Use of the Tacit Acceptance Procedure to Effectuate Progress in International Maritime Law*, „Maritime Law Journal” 1999, vol. 11, no. 2.
- Szafarz R., *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* red. M. Kruk, Warszawa 1997.
- Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, red. O. Dörr, K. Schmalenbach, 2nd Edition, Springer 2018.
- Villiger M.E., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers 2009.
- Wyrozumńska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Streszczenie

Konrad Jan Marciniak

Procedura milczącej zgody (*tacit acceptance*) w umowach zawieranych pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej – aspekty prawa międzynarodowego oraz krajowego

W niniejszym artykule przeanalizowano – z perspektywy prawa międzynarodowego oraz krajowego – procedurę milczącej zgody (*tacit acceptance*). W centrum zainteresowania pozostaje wskazana procedura, tak jak została ona zastosowana w konwencjach przyjętych w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (International Maritime Organization – IMO). Pierwsza część rozważań poświęcona jest uwagom z perspektywy ogólnego prawa międzynarodowego, w tym w szczególności międzynarodowego prawa traktatów, wyrażonego w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. Jak się wskazuje, procedura milczącej zgody odbiega od „konwencyjnego standardu”, który generalnie przewiduje sytuację, które państwa wyrażają „wyraźną” zgodę na związanie się zmianami do traktatu. Następnie w artykule omówiono procedurę *tacit acceptance* w konwencjach IMO, analizując genezę przyjęcia tej instytucji prawnej i omawiając główne aspekty przedmiotowej procedury, oraz prezentując ogólne uwagi na jej temat zarówno z teoretycznej, jak i praktycznej perspektywy. Wreszcie, artykuł podejmuje analizowane zagadnienie z perspektywy prawa polskiego. W pierwszej kolejności przedstawiono ogólne informacje dotyczące uwarunkowań konstytucyjnych odnośnie obowiązywania umów międzynarodowych w Polsce, następnie – teoretyczne założenia dla zastosowania procedury wynikającej z ustawy o umowach międzynarodowych w relacji do zmian przyjmowanych w procedurze *tacit acceptance*, po czym zaprezentowano także praktykę Polski w tym zakresie. Artykuł więc kończy konkluzje.

Słowa kluczowe: milcząca zgoda; *tacit acceptance*; Międzynarodowa Organizacja Morska; IMO; prawo traktatów; Konwencja wiedeńska o prawie traktatów; prawo międzynarodowe; prawo morza; ustawa o umowach międzynarodowych.

Summary

Konrad Jan Marciniak

Tacit Acceptance Procedure in Conventions Concluded under the Auspices of the International Maritime Organization – Aspects of International and Polish Law

The article analyses the tacit acceptance procedure from the perspective of international and Polish law. It focuses on conventions concluded under the auspices of the International Maritime Organization (IMO). However, the first part is devoted to considerations from the perspective of general international law and, in particular, international law of treaties, as enshrined in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. As pointed out, the tacit acceptance procedure deviates from the standard generally provided for in the above Convention, as it is based on the States' need to express "explicit" consent to be bound by treaty amendments. Next, the attention is paid to the tacit acceptance procedure in the IMO Conventions. In this respect, firstly, the genesis of the implementation of this procedure to IMO Conventions is analysed. Secondly, its main characteristics are discussed and, finally, some general remarks of theoretical and practical nature are presented. Lastly, the article goes on to discuss the application of the tacit acceptance procedure through the prism of Polish law. First, general information on the constitutional conditions for the validity of international agreements in Polish legal order is presented, followed by theoretical assumptions for the application of the procedure resulting from the Act on International Agreements with respect to treaty amendments adopted in the tacit acceptance procedure. Against this background, the Poland's practice in this respect is analysed. Finally, the article closes with the presentation of some general conclusions.

Keywords: tacit acceptance; International Maritime Organization; IMO; law of treaties; Vienna Convention on the Law of Treaties; international law; law of the sea; Polish Law on International Agreements.