Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 22 lutego 2022 r.[1]

Sprawy połączone C-14/21 i C-15/21

Sea Watch eV
przeciwko
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Palermo (C-14/21),
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (C-15/21)

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalny sąd administracyjny dla Sycylii, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Transport morski – Działalność poszukiwawczo-ratownicza na morzu – Przepisy mające zastosowanie do statków – Dyrektywa 2009/16/WE – Uprawnienia kontrolne państwa portu – Artykuł 3 – Zakres stosowania – Artykuł 11 – Przesłanki inspekcji dodatkowej – Artykuł 13 – Bardziej szczegółowa inspekcja – Zakres uprawnień kontrolnych – Artykuł 19 – Zatrzymanie statków

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały złożone przez Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalny sąd administracyjny dla Sycylii, Włochy) w ramach dwóch sporów pomiędzy Sea Watch eV a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerstwem infrastruktury i transportu, Włochy) oraz Capitaneria di Porto di Palermo (kapitanatem portu w Palermo, Włochy) w pierwszej sprawie oraz Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (kapitanatem portu w Porto Empedocle, Włochy) w drugiej sprawie w przedmiocie dwóch nakazów zatrzymania wydanych przez każdy z tych kapitanatów i dotyczących odpowiednio statków o nazwach *Sea Watch 4* i *Sea Watch 3* (zwanych dalej „rozpatrywanymi statkami").

[1] Język oryginału: francuski.

2. Pytania prejudycjalne dotyczą zasadniczo zakresu uprawnień kontrolnych państwa portu na mocy dyrektywy 2009/16/WE [2] oraz innych norm międzynarodowych mających zastosowanie do statków prywatnych, które prowadzą w sposób systematyczny i wyłączny działalność poszukiwawczo-ratowniczą osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub niebezpieczeństwa na morzu (zwaną dalej „działalnością poszukiwawczo-ratowniczą na morzu"). Do Trybunału zwrócono się w szczególności o uściślenie zakresu stosowania dyrektywy 2009/16, częstotliwości i intensywności kontroli, a także podstawy zatrzymania statków.

3. Zasadnicza trudność, jaka pojawia się w niniejszych sprawach, polega na braku unormowań międzynarodowych lub europejskich regulujących systematyczne prowadzenie działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu przez podmioty prywatne [3], która to działalność w ciągu ostatnich lat znacznie się rozwinęła z powodu niewydolności organizacji państwowych i międzynarodowych w obliczu coraz bardziej krytycznej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa osób przepływających Morze Śródziemne na pokładzie zaimprowizowanych jednostek pływających.

4. Dotychczas prawodawcy międzynarodowi i europejscy unikali wypełnienia tej luki i, co za tym idzie, zajęcia wyraźnego stanowiska wobec tego zjawiska [4], którego obecnej wagi dowodzi fakt, że statki prywatne, prowadzące w sposób systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu, w rzeczywistości współpracują z państwowymi morskimi systemami poszukiwawczo-ratowniczymi [5]. Brak szczególnych przepisów dotyczących tej praktyki sprzyja jednak powstawaniu niejasnych sytuacji, w których obecność statków prywatnych prowadzących regularnie działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu może prowadzić do obchodzenia zasad wjazdu na terytorium Unii, a nawet zachęcać do tego rodzaju działań. Pragnę jednak zauważyć na wstępie, że niniejsze sprawy nie dotyczą działalności poszukiwawczo-ratowniczej jako takiej, lecz etapu odrębnego i późniejszego w stosunku do niej, a mianowicie inspekcji statków po wyokrętowaniu „rozbitków".

[2] Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (Dz.U. 2009, L 131, s. 57; sprostowanie Dz.U. 2013, L 32, s. 23), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/38/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. (Dz.U. 2013, L 218, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 360, s. 111), rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, L 330, s. 1) i 2015/757 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 23, s. 55) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2110 z dnia 15 listopada 2017 r. (Dz.U. 2017, L 315, s. 61) (zwanej dalej „dyrektywą 2009/16").

[3] Jedyne przepisy dotyczące statków prywatnych, a w związku z tym ich użytkowników, stanowi dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz.U. 2002, L 328, s. 17) (zob. w tym względzie P. Dumas, L'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer au prisme du droit de l'Union, *Revue des affaires européennes*, 12/2019, s. 305–327). Natomiast zasady dotyczące prowadzenia działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu w ramach operacji ochrony granic realizowanych przez państwa członkowskie na ich zewnętrznych granicach morskich ustanowiono w rozporządzeniu (UE) nr 656/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającym zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2014, L 189, s. 93). Ponadto jedyne istniejące konwencje odnoszą się do ratownictwa morskiego w sytuacjach, które znamionują pewne istotne cechy, a mianowicie w których ratownictwo ma charakter incydentalny i wyjątkowy. Uregulowania te należy jednak interpretować i stosować tak szeroko, jak pozwala na to ich brzmienie i kontekst prawny, nie idąc wszelako dalej.

[4] Jedyne „uregulowania" Unii Europejskiej dotyczące wyraźnie tej kwestii to, zgodnie z moją wiedzą, zalecenie Komisji (UE) 2020/1365 z dnia 23 września 2020 r. dotyczące współpracy państw członkowskich w zakresie operacji prowadzonych przez statki należące do podmiotów prywatnych lub przez nie eksploatowane w celach poszukiwawczo-ratowniczych (Dz.U. 2020, L 317, s. 23), które ze względu na swój charakter nie ma charakteru wiążącego i ogranicza się zatem do wskazania obowiązku współpracy między właściwymi organami zainteresowanych państw członkowskich.

[5] Na przykład organizacje zarządzające tymi statkami muszą współpracować z ośrodkami koordynacji ratownictwa morskiego nadbrzeżnych państw członkowskich, które wydają im instrukcje dotyczące możliwości wyokrętowania i przeokrętowania uratowanych ludzi w danym państwie członkowskim.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Dyrektywa 2009/16[6] dotyczy kontroli statków przez państwo portu. Motyw 6 tej dyrektywy został zredagowany w następujący sposób:

„Odpowiedzialność za monitorowanie zgodności statków z międzynarodowymi […] normami bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na statku należy w pierwszej kolejności do państwa bandery. Polegając, w odpowiednich przypadkach, na opinii uznanych organizacji, państwo bandery w pełni gwarantuje kompletność i skuteczność inspekcji i przeglądów przeprowadzanych w celu wydania odpowiednich certyfikatów. Odpowiedzialność za utrzymanie stanu statku i jego wyposażenia, po przeglądzie mającym na celu zachowanie zgodności z obowiązującymi wymogami dotyczącymi statku zawartymi w konwencjach, należy do przedsiębiorstwa będącego właścicielem statku. Jednakże niektóre państwa bandery poważnie zaniedbują obowiązek wprowadzania i stosowania międzynarodowych norm. Odtąd, drugim sposobem ochrony przeciwko żegludze niespełniającej norm, monitorowania zgodności z międzynarodowymi normami bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz monitorowania warunków życia i pracy na statku powinno być również zapewnienie przez państwo portu, że kontrola przeprowadzana przez państwo portu nie stanowi przeglądu, a właściwe formularze inspekcyjne nie stanowią świadectw zdolności żeglugowej”.

6. Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres stosowania”, przewiduje:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się do każdego statku – i jego załogi –zawijającego do portu lub kotwicowiska w państwie członkowskim, w celu przeprowadzenia bezpośrednich działań w płaszczyźnie statek/port.

[…]

Przepisy niniejszego artykułu nie naruszają prawa interwencji, które państwa członkowskie posiadają na mocy stosownych konwencji.

[…]

4. Statki rybackie, okręty wojenne, okręty pomocnicze, statki drewniane o prostej konstrukcji, statki rządowe używane do celów niekomercyjnych oraz jachty turystyczne niezajmujące się handlem są wyłączone z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy.

[…]”.

[6] Dyrektywa 2009/16 została przyjęta na podstawie art. 80 ust. 2 WE [obecnie art. 100 ust. 2 TFUE] w celu przekształcenia dyrektywy Rady 95/21/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. dotyczącej kontroli statków przez państwo portu (Dz.U. 1995, L 157, s. 1), która od czasu jej przyjęcia była przedmiotem licznych zmian, oraz w celu wzmocnienia wprowadzonych przez nią mechanizmów. Dyrektywa 2009/16 należy do całościowego szeregu aktów prawa pochodnego Unii przyjętych tego samego dnia, do którego należą też dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/21/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie zgodności z wymaganiami dotyczącymi państwa bandery (Dz.U. 2009, L 131, s. 132), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/15/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich (Dz.U. 2009, L 131, s. 47), a także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 391/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach (Dz.U. 2009, L 131, s. 11).

7. Artykuł 11 tejże dyrektywy, zatytułowany „Częstotliwość inspekcji”, stanowi:

„Statki zawijające do portów lub kotwicowisk w obrębie [Unii] podlegają następującym inspekcjom okresowym lub dodatkowym:

a) statki podlegają inspekcjom okresowym z uprzednio ustaloną częstotliwością uzależnioną od ich profilu ryzyka […];

b) statki podlegają inspekcjom dodatkowym niezależnie od okresu, jaki upłynął od ich ostatniej inspekcji okresowej, w następujących przypadkach:

– właściwy organ zapewnia przeprowadzenie inspekcji statków, do których mają zastosowanie czynniki nadrzędne wymienione w załączniku I część II sekcja 2A,

– może zostać przeprowadzona inspekcja statków, do których mają zastosowanie nieprzewidziane okoliczności wymienione w załączniku I część II sekcja 2B. Decyzję o przeprowadzeniu dodatkowej inspekcji podejmuje właściwy organ na podstawie swojej fachowej oceny”.

8. Zgodnie z art. 13 dyrektywy 2009/16, zatytułowanym „Inspekcje wstępne i inspekcje bardziej szczegółowe”:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby statki, które zostały wybrane do inspekcji zgodnie z art. 12 lub 14a, zostały poddane inspekcji wstępnej lub inspekcji bardziej szczegółowej, zgodnie z poniższym:

1) podczas każdej wstępnej inspekcji statku właściwy organ zapewnia, aby inspektor przynajmniej:

a) sprawdził świadectwa […], które zgodnie ze [unijnym] prawem morskim oraz konwencjami odnoszącymi się do bezpieczeństwa i ochrony powinny znajdować się na pokładzie;

[…]

c) zweryfikował ogólny stan statku, w tym warunki higieniczne, także w maszynowni oraz pomieszczeniach mieszkalnych;

[…]

3) bardziej szczegółowa inspekcja obejmująca dokładniejsze sprawdzenie zgodności z pokładowymi wymaganiami eksploatacyjnymi przeprowadzana jest w każdym przypadku, gdy po inspekcji, o której mowa w ust. 1, występują wyraźne powody, aby sądzić, że stan statku, jego wyposażenia lub załogi w znacznym stopniu nie spełnia stosownych wymagań określonych w konwencji.

»Wyraźne powody« istnieją wówczas, gdy inspektor stwierdza istnienie oznak, które w jego fachowej ocenie dają podstawy do przeprowadzenia bardziej szczegółowej inspekcji statku, jego wyposażenia lub załogi.

Przykłady »wyraźnych powodów« są podane w załączniku V”.

9. Artykuł 19 rzeczonej dyrektywy, noszący tytuł „Naprawa i zatrzymanie”, stanowi:

„1. Właściwy organ zapewni, że wszelkie braki potwierdzone lub wykryte w drodze inspekcji są lub będą naprawione tak, aby odpowiadały normom określonym w konwencjach.

2. W przypadku braków, które stwarzają wyraźne zagrożenie bezpieczeństwa, zdrowia lub środowiska, właściwy organ państwa portu, w którym statek jest poddawany inspekcji, zapewnia, aby statek został zatrzymany lub też zawieszona została praca, podczas której braki zostały wykryte. Nakaz zatrzymania statku lub zawieszenia pracy zostanie zniesiony dopiero, gdy zagrożenie zostanie usunięte lub też gdy organ ten stwierdzi, że statek może, przy spełnieniu wszystkich niezbędnych warunków, wypłynąć na morze lub że działalność można kontynuować bez zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia pasażerów lub załogi, lub zagrożenia innych statków oraz bez nadmiernego zagrożenia skażeniem środowiska morskiego.

[…]

6. W przypadku zatrzymania właściwy organ natychmiast informuje na piśmie, załączając protokół z inspekcji, administrację państwa bandery lub, jeśli nie jest to możliwe, konsula bądź, w przypadku jego nieobecności, najbliższą placówkę dyplomatyczną tego państwa, o wszystkich okolicznościach uzasadniających interwencję. Ponadto w stosownych przypadkach powiadamia się również wyznaczonych rzeczoznawców lub uznane organizacje zajmujące się wydawaniem świadectw klasy lub świadectw ustawowych zgodnie z konwencjami. […]

[…]”.

10. Załącznik I rzeczonej dyrektywy, pod tytułem „Elementy wspólnotowego systemu inspekcji przeprowadzanej przez państwo portu”, zawiera część II, której pkt 2, zatytułowany „Inspekcje dodatkowe”, zawiera sekcję 2B, noszącą tytuł „Nieoczekiwane okoliczności”, brzmiącą jak niżej:

„Statki, do których odnoszą się następujące nieprzewidziane okoliczności, mogą być poddane inspekcji niezależnie od czasu, jaki upłynął od ich ostatniej inspekcji okresowej. Decyzję o przeprowadzeniu dodatkowej inspekcji podejmuje właściwy organ na podstawie swojej wiedzy specjalistycznej.

[…]

– Statki, które były eksploatowane w sposób stanowiący zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego.

– […]”.

11. Załącznik V do tejże dyrektywy, zatytułowany „Przykłady »Wyraźnych powodów«”, wskazuje w wykazie „Przykład[ów] wyraźnych powodów […] przeprowadzenia bardziej szczegółowej inspekcji” (część A) następujące przykłady:

„1. Statki wymienione w załączniku I część II sekcja 2A i 2B.

[…]

3. Podczas sprawdzania świadectw i innych dokumentów zostały wykryte nieścisłości.

[…]”.

B. Prawo włoskie

12. Dyrektywa 2009/16 została transponowana do prawa włoskiego przez decreto legislativo n. 53 – Attuazione della direttiva [2009/16] recante norme internazionali per la sicurezza della navi, prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi approdano nei porti comunitari e che navigano acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (dekret ustawodawczy nr 53 w sprawie wykonania dyrektywy [2009/16] w sprawie międzynarodowych standardów bezpieczeństwa statków, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie statków cumujących w portach Wspólnoty i nawigujących na wodach podlegających jurysdykcji państw członkowskich) z dnia 24 marca 2011 r.[7].

III. Postępowania główne i pytania prejudycjalne

13. Sea Watch jest organizacją humanitarną o celach niezarobkowych, z siedzibą w Berlinie (Niemcy), której celem statutowym jest prowadzenie działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu i która realizuje rzeczoną działalność na wodach międzynarodowych Morza Śródziemnego za pomocą statków, których jest jednocześnie właścicielem i armatorem. Wśród tych statków znajdują się w szczególności rozpatrywane statki, które pływają pod banderą niemiecką i zostały certyfikowane przez instytucję klasyfikacyjną i certyfikującą z siedzibą w Niemczech (zwaną dalej „instytucją certyfikującą”) jako „statki towarowe wielozadaniowe”[8].

14. Latem 2020 r., po przeprowadzeniu operacji ratunkowych na wodach międzynarodowych Morza Śródziemnego i wyokrętowaniu osób uratowanych na morzu w portach Palermo (Włochy) i Porto Empedocle (Włochy), zgodnie z pozwoleniem i z instrukcjami władz włoskich, statki te przeszły procedury oczyszczania i dezynfekcji, a następnie inspekcje na pokładzie prowadzone przez odnośne kapitanaty portów w tych dwóch miastach, zwłaszcza zaś inspekcje bardziej szczegółowe w rozumieniu art. 13 dyrektywy 2009/16[9].

15. Owe inspekcje bardziej szczegółowe uzasadniono istnieniem „czynnika nadrzędnego” w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2009/16[10], polegającego na tym, że rozpatrywane statki brały udział w działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu, chociaż nie były certyfikowane do tej służby, i zabrały na pokład dużo większą liczbę osób niż liczba odpowiadająca świadectwom bezpieczeństwa tych statków.

16. Zdaniem organów włoskich rzeczone inspekcje bardziej szczegółowe ujawniły szereg braków technicznych i operacyjnych w stosunku do przepisów prawa Unii i mających zastosowanie konwencji międzynarodowych[11], przy czym niektóre z nich uznano oddzielnie lub łącznie za oczywiście zagrażające bezpieczeństwu, zdrowiu lub środowisku oraz na tyle istotne, że

7 GURI nr 96 z dnia 27 kwietnia 2011 r., s. 1, zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 53/2011”.

8 Jak potwierdzono na rozprawie, rozpatrywane statki do końca 2019 r. pływały pod banderą niderlandzką, a ponieważ właściwe organy niderlandzkie na wniosek organów włoskich zamierzały zmienić ich klasyfikację, statki przerejestrowano do Niemiec.

9 Przetransponowanego art. 16 dekretu ustawodawczego nr 53/2011.

10 Przetransponowanego art. 8 dekretu ustawodawczego nr 53/2011.

11 Sąd odsyłający powołuje się w szczególności na art. I lit. b) międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, zawartej w Londynie w dniu 1 listopada 1974 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1185, nr 18961, s. 3, zwanej dalej „konwencją o bezpieczeństwie życia na morzu”), oraz na pkt 1.3.1 załącznika do rezolucji A.1138(31) Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), zatytułowanej „Wytyczne z 2019 r. w sprawie Kontroli Państwa Portu” (zwanej dalej „rezolucją IMO o kontroli państwa portu”).

uzasadniały zatrzymanie tych statków zgodnie z art. 19 dyrektywy 2009/16 [12]. W konsekwencji oba zainteresowane kapitanaty zarządziły zatrzymanie rzeczonych statków. Od tego czasu organizacja Sea Watch usunęła pewną liczbę tych braków, uznając jednocześnie, że istnienia pozostałych braków (zwanych dalej „rozpatrywanymi brakami" [13]) nie wykazano.

17. W następstwie zatrzymania rozpatrywanych statków organizacja Sea Watch wniosła do Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalnego sądu administracyjnego dla Sycylii), będącego sądem odsyłającym, dwie skargi o stwierdzenie nieważności zakazów wyjścia w morze tych statków, protokołów inspekcji poprzedzających te zakazy oraz „wszelkich innych aktów poprzedzających, powiązanych lub następczych". Na poparcie swoich skarg organizacja ta podniosła zasadniczo, że kapitanaty, które wprowadziły te środki, przekroczyły przyznane państwu portu uprawnienia wynikające z dyrektywy 2009/16, interpretowanej w świetle obowiązującego międzynarodowego prawa zwyczajowego i umownego.

18. Sąd odsyłający zauważa w sposób ogólny, że brak jest zgody co do istnienia rozpatrywanych braków nie tylko między stronami sporów w postępowaniach głównych, lecz również między zainteresowanymi organami państwa portu (Włoch) i państwa bandery (Niemiec) [14], oraz że spory w postępowaniach głównych odnoszą się do złożonych, nowych i szczególnie ważnych zagadnień prawnych, dotyczących zwłaszcza ram i systemów prawnych mających zastosowanie do statków wykorzystywanych przez organizacje pozarządowe w ramach działań humanitarnych do prowadzenia – w sposób zamierzony, a nie tylko incydentalny – działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu. W tym kontekście sąd ów w istocie zastanawia się z jednej strony nad tym, czy do rozpatrywanych statków ma zastosowanie dyrektywa 2009/16, a z drugiej strony nad tym, jakie są warunki i podstawy uprawnień państwa portu do kontroli i zatrzymania statku.

19. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalny sąd administracyjny dla Sycylii) postanowił zawiesić postępowanie w obu sprawach głównych i przedłożyć Trybunałowi poniższe pytania prejudycjalne, sformułowane w identyczny sposób w obu sprawach:

„1) a) Czy zakres stosowania dyrektywy [2009/16] obejmuje statek zakwalifikowany jako towarowy przez instytucję klasyfikacyjną państwa bandery, który jednak prowadzi w praktyce wyłącznie działalność niekomercyjną, taką jak tak zwana działalność SAR [search and rescue, poszukiwawczo-ratownicza] (taka jak prowadzona przez [Sea Watch] za pomocą [rozpatrywanych statków] na podstawie jej statutu), a co za tym idzie, czy PSC [Port State Control, kontrola statków przez państwo portu] może być również prowadzona w odniesieniu do takiego statku?

[12] Przetransponowanego art. 22 dekretu ustawodawczego nr 53/2011.

[13] Braki te zasadniczo odnoszą się przede wszystkim do tego, że rozpatrywane statki nie były certyfikowane do przyjmowania na pokład i przewożenia kilkuset osób, co regularnie robiły latem 2020 r.; następnie statki te nie posiadały wyposażenia technicznego odpowiedniego do prowadzenia tego rodzaju działalności, mimo że są w rzeczywistości przeznaczone do takiej działalności i faktycznie wykorzystywane wyłącznie do jej prowadzenia (w szczególności, instalacje do oczyszczania ścieków, w które były wyposażone, były zaprojektowane, odpowiednio, dla 22 i 30 osób, a nie dla kilkuset osób, a ponadto na mostkach zainstalowano dodatkowe toalety i prysznice odprowadzające ścieki bezpośrednio do morza); wreszcie, operacji ratunkowych prowadzonych przez członków załogi nie wykazywano w ewidencji ich godzin pracy.

[14] Jednakże na rozprawie rząd włoski wyjaśnił, że w następstwie późniejszych kontaktów między organami włoskimi a niemieckimi te ostatnie nałożyły na Sea Watch, jako armatora, obowiązek dokonania niezbędnych napraw w celu usunięcia wskazanych braków. Organizacja Sea Watch wskazała, że w celu zastosowania się do tychże wytycznych, mimo że zostały one wydane poza jakimikolwiek ramami normatywnymi, przeprowadziła odpowiednie zmiany, aby uniknąć ryzyka późniejszego zatrzymania.

b) W przypadku gdyby Trybunał uznał, że zakresem stosowania dyrektywy [2009/16] objęte są również statki [które nie prowadzą w praktyce działalności komercyjnej]: czy z interpretowaną w ten sposób dyrektywą sprzeczne jest uregulowanie takie jak uregulowanie krajowe przewidziane w art. 3 [dekretu ustawodawczego] nr 53/2011, transponujące art. 3 dyrektywy [2009/16], które natomiast w sposób wyraźny określa w [art. 3 ust. 1 rzeczonego dekretu ustawodawczego] zakres stosowania PSC, ograniczając go tylko do statków używanych do celów komercyjnych, wykluczając nie tylko łodzie rekreacyjne, lecz również statki towarowe, które nie prowadzą w praktyce – a więc nie są wykorzystywane do – działalności komercyjnej?

c) Czy w końcu można natomiast zasadnie uznać, że w zakres stosowania dyrektywy [2009/16] w części, w której obejmuje również statki pasażerskie w wyniku zmian dokonanych w 2017 r., wchodzą statki towarowe, które regularnie wykonują […] działalność [poszukiwawczo-ratowniczą] na rzecz osób zagrożonych na morzu, wobec czego transport osób uratowanych na morzu ze względu na zagrożenie życia odpowiada transportowi pasażerów?

2) Czy fakt przetransportowania przez statek znacznie większej liczby osób niż liczba osób figurujących w certyfikacie sprzętu ratowniczego, chociaż było to wynikiem działalności [poszukiwawczo-ratowniczej], lub w każdym razie posiadanie certyfikatu sprzętu ratowniczego dotyczącego znacznie mniejszej liczby osób niż te, które zostały rzeczywiście przetransportowane, może zgodnie z prawem być objęty czynnikiem nadrzędnym, o którym mowa w sekcji 2A części II załącznika I, lub czynnikiem nieprzewidzianych okoliczności, o którym mowa w sekcji 2B części II załącznika I, które przywołane są w art. 11 dyrektywy [2009/16]?

3) Czy przewidziane w art. 13 dyrektywy [2009/16] uprawnienie do przeprowadzania bardziej szczegółowych inspekcji PSC na statkach pływających pod banderą państw członkowskich może lub musi obejmować również uprawnienie do sprawdzenia, jaka działalność jest rzeczywiście wykonywana w praktyce przez statek, niezależnie od działalności, w odniesieniu do której państwo bandery i jego instytucja klasyfikacyjna wydały mu świadectwo klasy i odpowiednie świadectwa bezpieczeństwa, a w konsekwencji uprawnienie do kontroli posiadania przez wspomniany statek świadectw i spełniania ogólnie wymogów lub przepisów przewidzianych w uregulowaniach przyjętych na szczeblu międzynarodowym w zakresie bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej – czy uprawnienie to może być wykonywane również w odniesieniu do statku, który w praktyce systematycznie prowadzi […] działalność [poszukiwawczo-ratowniczą]?

4) a) Jak należy interpretować [art. I] lit. b) konwencji [o bezpieczeństwie życia na morzu] – która została wyraźnie przywołana w art. 2 dyrektywy [2009/16] i której w związku z tym należy zapewnić jednolitą wykładnię [w obrębie Unii] dla celów i w ramach PSC – w zakresie, w jakim stanowi, że „umawiające się rządy zobowiązują się wydać niezbędne ustawy, dekrety, rozporządzenia i inne przepisy oraz podjąć wszelkie środki, jakie okażą się konieczne w celu zapewnienia niniejszej konwencji zupełnej i całkowitej skuteczności, i to w taki sposób, aby mieć pewność, że pod względem bezpieczeństwa życia statek nadaje się do służby, do jakiej jest przeznaczony”; w szczególności, czy w odniesieniu do oceny zdolności statku do służby, do jakiej jest przeznaczony, którą państwa portu są zobowiązane zbadać poprzez inspekcje PSC, należy ograniczyć się do uwzględnienia jako wyłącznego parametru weryfikacji wymogów wynikających z klasyfikacji i posiadanych

odpowiednich świadectw bezpieczeństwa, uzyskanych na podstawie zadeklarowanej abstrakcyjnie działalności, czy też można odnieść się również do służby, do jakiej dany statek jest wykorzystywany w praktyce?

b) Czy w konsekwencji, również ze względu na wspomniany parametr międzynarodowy, organy administracyjne państw portu są uprawnione do weryfikowania nie tylko zgodności sprzętu i wyposażenia pokładowego z wymogami przewidzianymi w świadectwach wydanych przez państwo bandery i wynikających z abstrakcyjnej klasyfikacji statku, lecz również są uprawnione do oceny zgodności świadectw oraz sprzętu i wyposażenia pokładowego, które statek posiada i w które jest wyposażony, w związku z konkretną wykonywaną działalnością, która różni się od działalności wskazanej w świadectwie klasyfikacji?

c) Te same rozważania należy przeprowadzić w odniesieniu do pkt 1.3.1 [załącznika] rezolucji [IMO o kontroli państwa portu], w części, w której stanowi: »Under the provisions of the relevant conventions set out in section 1.2 above, the Administration (i.e. the Government of the flag State) is responsible for promulgating laws and regulations and for taking all other steps which may be necessary to give the relevant conventions full and complete effect so as to ensure that, from the point of view of safety of life and pollution prevention, a ship is fit for the service for which it is intended and seafarers are qualified and fit for their duties« [»Zgodnie z postanowieniami odnośnych konwencji wskazanych powyżej w sekcji 1.2 administracja (czyli administracja rządowa państwa bandery) jest odpowiedzialna za publikowanie przepisów i standardów oraz podejmowanie wszystkich innych kroków, które mogą być konieczne, aby nadać odnośnym konwencjom pełną moc prawną gwarantującą, że z punktu widzenia bezpieczeństwa życia na morzu i ochrony środowiska morskiego statek jest zdatny do działania zgodnie z przeznaczeniem i obsadzony kompetentną załogą« (tłumaczenie nieoficjalne)].

5) a) [W] wypadku gdyby potwierdzono istnienie uprawnienia państwa portu do weryfikacji posiadania świadectw i spełniania wymogów i przepisów na podstawie działalności, do której dany statek jest przeznaczony w praktyce: Czy państwo portu, które przeprowadziło inspekcję PSC, może wymagać posiadania świadectw i spełniania wymogów lub zaleceń w zakresie bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniu mórz, innych niż posiadane i spełnione przez statek, odnoszących się do prowadzonej w praktyce działalności, w szczególności w rozpatrywanym tu przypadku […] działalności [poszukiwawczo-ratowniczej], aby uniknąć wydania zakazu wyjścia statku w morze [nakazu zatrzymania statku]?

b) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie w [lit. a)]: czy posiadania świadectw oraz spełniania wymogów lub przepisów innych niż posiadane i spełnione przez statek, odnoszących się do prowadzonej w praktyce działalności, w szczególności w przypadku prowadzenia […] działalności [poszukiwawczo-ratowniczej], można wymagać w celu uniknięcia wydania zakazu wyjścia statku w morze [nakazu zatrzymania statku] tylko wtedy, gdy istnieją jasne i wiarygodne międzynarodowe lub [unijne] ramy prawne w przedmiocie klasyfikacji […] działalności [poszukiwawczo-ratowniczej] i odpowiednich świadectw, wymogów i przepisów dotyczących bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniu mórz?

c) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie w [lit. b)]: czy posiadania świadectw oraz spełniania wymogów lub przepisów innych niż posiadane i spełnione przez statek, odnoszących się do prowadzonej w praktyce działalności, w szczególności w przypadku prowadzenia […] działalności [poszukiwawczo-ratowniczej], należy wymagać na podstawie przepisów krajowych państwa bandery lub państwa portu i czy w tym celu konieczne jest uregulowanie rangi prawa pierwotnego, czy też odpowiednie jest również uregulowanie rangi prawa wtórnego bądź też tylko regulacja administracyjna o charakterze ogólnym?

d) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie w [lit. c)]: czy obowiązkiem państwa portu jest wskazanie w ramach inspekcji PSC w sposób precyzyjny i konkretny, na podstawie jakiego uregulowania krajowego (ustalonego zgodnie z [lit. c)]) rangi ustawowej, wykonawczej lub wynikającego z aktu administracyjnego o charakterze ogólnym należy określić wymogi techniczne dotyczące bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniom morza, które powinien spełniać statek poddany inspekcji PSC w celu prowadzenia działalności [poszukiwawczo-ratowniczej], i jakie dokładnie działania korygujące bądź naprawcze są wymagane właśnie w celu zapewnienia przestrzegania wspomnianego uregulowania?

e) Czy w przypadku braku uregulowania państwa portu lub państwa bandery o randze ustawowej, wykonawczej lub wynikającego z aktu administracyjnego o charakterze ogólnym administracja państwa portu może wskazać w konkretnym przypadku wymogi lub przepisy techniczne dotyczące bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom morza oraz ochrony życia i pracy na pokładzie, które musi spełnić statek poddany inspekcji PSC w celu prowadzenia […] działalności [poszukiwawczo-ratowniczej]?

f) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytania w [lit. d)] i [e)]: czy można uznać, że […] działalność [poszukiwawczo-ratownicza], w braku szczególnych wskazań ze strony państwa bandery w tym zakresie, została w międzyczasie dopuszczona, a zatem że nie można jej uniemożliwiać poprzez wydanie zakazu wyjścia w morze [nakazu zatrzymania statku], jeżeli statek poddany inspekcji PSC spełnia wyżej wymienione wymogi lub przepisy innej kategorii (w szczególności statku towarowego), których istnienie państwo bandery potwierdziło również w konkretnym przypadku?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

20. W postanowieniach odsyłających Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalny sąd administracyjny dla Sycylii) zwrócił się do Trybunału o rozpatrzenie niniejszych spraw w trybie przyspieszonym przewidzianym w art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

21. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 2 lutego 2021 r. sprawy te zostały połączone do celów etapu pisemnego i etapu ustnego postępowania, a postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 25 lutego 2021 r. oddalił on wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, stwierdzając jednocześnie, że szczególne okoliczności tych spraw uzasadniają rozpoznanie tych spraw przez Trybunał w pierwszej kolejności na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania.

22. Uwagi na piśmie złożyły Sea Watch, rządy włoski, hiszpański i norweski, a także Komisja Europejska. Strony te przedstawiły również uwagi ustne podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 30 listopada 2021 r.

V. Analiza

23. Pytania prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający dotyczą zakresu stosowania dyrektywy 2009/16 (A) i zakresu uprawnień kontrolnych państwa portu, przede wszystkim w odniesieniu do przesłanek przeprowadzenia dodatkowej bardziej szczegółowej inspekcji na podstawie art. 11 tej dyrektywy (B), następnie – zakresu uprawnień do inspekcji, czy to na podstawie art. 13 tej dyrektywy, czy to na podstawie konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu i rezolucji IMO o kontroli państwa portu (C), a wreszcie, przesłanek zatrzymania statku na podstawie art. 19 tejże dyrektywy (D).

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego (zakres stosowania dyrektywy 2009/16)

24. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywa 2009/16 ma zastosowanie do statków, które choć zostały sklasyfikowane i certyfikowane jako statki towarowe, są systematycznie wykorzystywane wyłącznie do działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu [lit. a)], a jeśli tak, to czy działalność owych statków może wchodzić w zakres stosowania tej dyrektywy jako działalność porównywalna z działalnością polegającą na transporcie pasażerów [lit. c)]. W przypadku odpowiedzi twierdzącej sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 3 dekretu ustawodawczego nr 53/2011, który transponuje art. 3 tej dyrektywy, ograniczając jego zakres stosowania wyłącznie do statków używanych do celów komercyjnych, jest zgodny z tą dyrektywą [lit. b)].

25. Sąd ten uważa, że dyrektywę 2009/16 należy rozumieć w ten sposób, że nie ma ona zastosowania do statków takich jak rozpatrywane statki, w związku z czym statki te nie mogą być przedmiotem inspekcji prowadzonej na podstawie rzeczonej dyrektywy.

26. W pierwszej kolejności w przeciwieństwie do sądu odsyłającego uważam, że dyrektywa 2009/16 ma zastosowanie do statków takich jak rozpatrywane, które choć zostały zarejestrowane jako „statki towarowe wielozadaniowe", wykonują działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu.

27. Po pierwsze bowiem, art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/16 stanowi, że stosuje się do ją każdego *statku* – i jego załogi – zawijającego do portu lub kotwicowiska w państwie członkowskim, w celu przeprowadzenia *bezpośrednich działań. w płaszczyźnie statek/port*. Rozpatrywane statki zostały zaś zarejestrowane jako „statki"[15]. Ponadto moim zdaniem jest oczywiste, że statki te wykonują działalność obejmującą w szczególności przepływ osób ze statku do portu, a zatem prowadzą „bezpośrednie działania w płaszczyźnie statek/port"[16], przy czym fakt, że działania te nie są wykonywane w rytmie regularnym lub przewidywalnym, nie ma znaczenia dla omawianej definicji.

[15] W tym względzie art. 2 pkt 5 dyrektywy 2009/16 uściśla, że do celów tej dyrektywy pojęcie „statku" obejmuje „każdy statek morski, podnoszący banderę [inną niż] państwa portu, do którego ma zastosowanie co najmniej jedna z powyższych konwencji".

[16] W tym względzie art. 2 pkt 5 i 6 dyrektywy 2009/16 uściśla, że pojęcie „bezpośrednich działań w płaszczyźnie statek/port" oznacza „interakcje, jakie mają miejsce, kiedy działania obejmujące przepływ osób lub towarów lub świadczenie usług portowych na rzecz statku lub ze statku, wywierają bezpośredni i natychmiastowy wpływ na statek".

28. Po drugie, art. 3 ust. 4 dyrektywy 2009/16 przewiduje, że z zakresu jej stosowania wyłączone są między innymi *statki rządowe używane do celów niekomercyjnych* oraz *jachty turystyczne niezajmujące się handlem*. O ile jest prawdą, że rozpatrywane statki są wykorzystywane do celów niekomercyjnych, tak jak obie wyżej wymienione kategorie statków, to z samego tylko tego powodu nie można ich utożsamiać ze „statkami rządowymi" ani z „jachtami turystycznymi".

29. W tym względzie pragnę przede wszystkim zauważyć, że nawet jeśli statki te de facto przyczyniają do zapewnienia misji poszukiwawczo-ratowniczych na morzu prowadzonych co do zasady przez organy publiczne państwa nadbrzeżnego i są w pewnym stopniu zobowiązane do współdziałania z systemem koordynacji działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu[17], to nie stanowią one statków „rządowych" w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy 2009/16. Ponadto wydaje mi się, że wyłączenie to nie jest związane z faktem wykonywania działalności w interesie publicznym, lecz raczej z całkowitym immunitetem jurysdykcyjnym w stosunku do każdego państwa innego niż państwo bandery, zagwarantowanym w szczególności w art. 96 konwencji o prawie morza[18] w odniesieniu do „statków państwowych lub eksploatowanych przez państwo, wykorzystywanych wyłącznie do celów usług publicznych o charakterze niehandlowym" [tłumaczenie nieoficjalne].

30. Następnie trzeba stwierdzić, że rozpatrywane statki nie mogą stanowić „jachtów turystycznych" ze względu na to, że zostały zarejestrowane jako statki towarowe wielozadaniowe i prowadzą działalność, która chociaż jest godna pochwały, to nie ma charakteru rekreacyjnego, sportowego ani podobnego.

31. Wreszcie, uważam, że wyraźne wyłączenie tych dwóch kategorii statków wykonujących działalność niekomercyjną nie stanowi dodatkowej wskazówki, że prawodawca Unii zamierzał wyłączyć z zakresu stosowania dyrektywy 2009/16 całą kategorię „statków nieprowadzących działalności o charakterze komercyjnym". Przeciwnie, wydaje mi się, że wzmianka o dwóch ściśle określonych wyłączeniach dotyczących statków wykorzystywanych do celów niekomercyjnych (tj. statków rządowych i jachtów turystycznych) potwierdza raczej, że prawodawca chciał ograniczyć omawiany wyjątek do tychże dwóch kategorii.

32. W związku z tym, mając na uwadze brzmienie art. 3 ust. 1 i 4 tej dyrektywy, należy stwierdzić, że statki wykorzystywane do celów niekomercyjnych są objęte przedmiotowym zakresem stosowania tej dyrektywy z wyjątkiem dwóch wyżej wymienionych kategorii.

33. Wniosek ten znajduje, moim zdaniem, potwierdzenie w wykładni teleologicznej dyrektywy 2009/16, która zgodnie z jej art. 1 i motywem 4 ma przyczynić się do radykalnego zmniejszenia żeglugi z wykorzystaniem statków nieodpowiadających normom, poruszających się po wodach pozostających pod jurysdykcją państw członkowskich, w celu między innymi *podniesienia poziomu bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie*. Okoliczność, że rozpatrywane statki prowadzą w sposób systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu w celach niekomercyjnych, nie może sama w sobie wyłączyć tych statków spod władzy państwa portu, w szczególności w odniesieniu do kontroli zgodności z międzynarodowymi standardami bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom

[17] Przypominam, że zgodnie z praktyką utrwaloną w ostatnich latach wyokrętowania przeprowadzone w wyniku operacji ratunkowych w postępowaniu głównym zatwierdzało Ministero degli Interni (ministerstwo spraw wewnętrznych, Włochy), a koordynowało Italian Maritime Rescue Coordination Centre (włoskie centrum koordynacji ratownictwa morskiego).

[18] Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, zawartej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r. (*Recueil des traités des Nations unies*,vol. 1833, 1834, 1835, s. 3, zwana dalej „konwencją o prawie morza"). Konwencja ta weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r. Jej zawarcie zostało zatwierdzone w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 179, s. 1).

oraz warunków życia i pracy na pokładzie. Nie można co do zasady wykluczyć na przykład, że statki te mogą powodować problemy związane z bezpieczeństwem, zanieczyszczeniem oraz warunkami życia i pracy na pokładzie, biorąc pod uwagę sposób ich eksploatacji [19]. Takie odstępstwo byłoby ponadto sprzeczne z deklarowanym celem tej dyrektywy, ze względu na to, że statki wykonujące taką samą lub podobną działalność w celach zarobkowych, które ze swej natury stanowią takie samo zagrożenie dla bezpieczeństwa, zanieczyszczenia oraz warunków życia i pracy na pokładzie, podlegają obowiązkom przewidzianym w tej dyrektywie.

34. Ponadto, wbrew twierdzeniom Sea Watch, nie wydaje mi się, aby działalność poszukiwawczo-ratownicza na morzu jako działalność o charakterze niekomercyjnym nie mogła być przedmiotem aktu ustawodawczego Unii, takiego jak dyrektywa 2009/16, przyjętego na podstawie art. 80 ust. 2 WE (obecnie art. 100 ust. 2 TFUE). Postanowienie to przewiduje bowiem w istocie, że prawodawca Unii może ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego, i nie czyni rozróżnienia pomiędzy działalnością komercyjną a niekomercyjną. Ponadto przyjęta na podstawie tego postanowienia dyrektywa 2009/16 nie dotyczy bezpośrednio działalności statków, do których ma zastosowanie, lecz warunków żeglugi, a dokładniej uprawnień kontrolnych państwa portu w tym zakresie.

35. Jeśli chodzi, wreszcie, o przywołaną przez sąd odsyłający możliwość stosowania dyrektywy 2009/16 do rozpatrywanych statków ze względu na to, że ich działalność można zrównać z działalnością w zakresie transportu pasażerów, uważam, że ponieważ dyrektywa ta dotyczy rzeczonych statków niezależnie od ich klasyfikacji według prawa państwa bandery, zrównanie tej działalności z działalnością w zakresie transportu pasażerów nie jest ani istotne, ani konieczne, aby omawiana dyrektywa miała do przedmiotowych statków zastosowanie [20].

36. W drugiej kolejności, co się tyczy zgodności art. 3 dekretu ustawodawczego nr 53/2011 z prawem Unii w zakresie, w jakim przepis ten wydaje się ograniczać stosowanie dyrektywy 2009/16 wyłącznie do statków wykonujących działalność komercyjną, pragnę zauważyć, że w dyrektywie tej przyjęto podejście jednolite, mające na celu zapewnienie skutecznego przestrzegania międzynarodowych standardów dotyczących bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie w odniesieniu do statków żeglujących na wodach, które pozostają pod jurysdykcją państw członkowskich, i korzystających z ich portów [21], w celu przyczynienia się do radykalnego ograniczenia żeglugi z wykorzystaniem statków nieodpowiadających normom, poruszających się po tych wodach [22]. W związku z tym wydaje mi się, że dyrektywa ta nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania, który pozwalałby na ograniczenie zakresu jej stosowania wyłącznie do statków wykonujących działalność komercyjną.

[19] Ponadto, jak podniósł rząd włoski w uwagach na piśmie, kategorie wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2009/16 nie są wyłączone z tego powodu, że wiążą się z mniejszym ryzykiem niż statki, do których dyrektywa ta ma zastosowanie. Wyłączenie każdej z kategorii opiera się na istniejących w określonych źródłach porządku prawnego Unii i międzynarodowego szczególnych powodach, dla których nie stosuje się jej do rozpatrywanego uregulowania.

[20] W każdym razie dodaję, że wszelkie zagadnienia dotyczące klasyfikacji tych statków przez jednostkę certyfikującą podlegają jurysdykcji państwa bandery i nie mają znaczenia dla uprawnień państwa portu na mocy dyrektywy 2009/16. Ponadto, jak podniósł rząd hiszpański, wątpię, aby działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu można było zrównać z działalnością polegającą na transporcie pasażerów, biorąc pod uwagę odrębną specyfikę tej ostatniej, polegającą, w szczególności, na bezwzględnej przewidywalności usługi (świadczonej na rzecz określonej liczby osób na wcześniej ustalonych trasach i na wcześniej ustalonych warunkach) oraz na jej charakterze kontraktowym.

[21] Zobacz w szczególności motyw 7 dyrektywy 2009/16 i pkt 12 zalecenia 2020/1365, gdzie mowa jest o „odpowiednim wyposażeniu" statków.

[22] Zobacz w szczególności art. 1 dyrektywy 2009/16.

37. Do sądu odsyłającego należy zbadanie w tym kontekście, czy art. 3 dekretu ustawodawczego nr 53/2011 ogranicza co do zasady zakres stosowania dyrektywy 2009/16, a jeśli tak, to czy możliwe jest dokonanie wykładni tego przepisu w sposób zgodny z art. 3 tej dyrektywy, czy też w przeciwnym wypadku należy wyciągnąć konsekwencje z częściowej niezgodności rzeczonego przepisu z prawem Unii i w razie potrzeby odstąpić od jego stosowania [23].

38. Proponuję zatem, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne odpowiedzieć w ten sposób, że dyrektywa 2009/16 ma zastosowanie do statków, które chociaż przez państwo bandery są sklasyfikowane i certyfikowane jako „statki towarowe wielozadaniowe", wykonują w sposób wyłączny i systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu, przy czym do sądu odsyłającego należy wyciągnięcie z tego wszelkich konsekwencji w odniesieniu do wykładni i stosowania krajowych przepisów transponujących tę dyrektywę.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego (przesłanki dodatkowej inspekcji na podstawie art. 11 dyrektywy 2009/16)

39. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy okoliczność, że podczas operacji ratunkowych leżących u podstaw środków rozpatrywanych w postępowaniu głównym przewożono liczbę osób przekraczającą maksymalną liczbę osób, które mogły być przewożone przez rozpatrywane statki na podstawie ich świadectw bezpieczeństwa, może stanowić „czynnik nadrzędny" lub czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu sekcji 2A i 2B części II załącznika I do dyrektywy 2009/16, a dokładniej czynnik nieprzewidzianych okoliczności związany z tym, że „[rozpatrywane] statki […] były eksploatowane w sposób stanowiący zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego" [24], uzasadniający poddanie tychże statków inspekcji dodatkowej zgodni z art. 11 rzeczonej dyrektywy.

40. Sąd ten uważa, że o ile ratowanie osób na morzu i ewentualnie nieadekwatny charakter świadectw bezpieczeństwa wydanych przez państwo bandery w stosunku do liczby osób rzeczywiście znajdujących się na pokładzie nie stanowią ani „czynników nadrzędnych", ani czynników „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu wyżej wymienionych przepisów, o tyle oczywistą różnicę i oczywistą niezgodność pomiędzy liczbą osób, które mogą być przewożone zgodnie ze świadectwami, a liczbą osób rzeczywiście przewożonych podczas operacji ratunkowych, można by uznać za czynnik „nieprzewidzianych okoliczności".

41. W tym względzie pragnę zauważyć, że z motywu 6 dyrektywy 2009/16 wynika, że o ile odpowiedzialność za monitorowanie zgodności statków z międzynarodowymi normami bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na statku należy w pierwszej kolejności do państwa bandery, o tyle monitorowanie zgodności z tymi normami powinno również prowadzić państwo portu w celu zapewnienia drugiego sposobu ochrony przeciwko żegludze niespełniającej rzeczonych norm, przy czym inspekcja w ramach kontroli

[23] Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

[24] Sąd ten wyjaśnia, że o ile w formularzach dotyczących protokołów inspekcji włoskie organy administracji zakwalifikowały tę okoliczność jako „czynnik nadrzędny" w rozumieniu pkt 2.A części II załącznika I do dyrektywy 2009/16, a nie jako czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu sekcji 2B części II załącznika I do tej dyrektywy, o tyle wynika to z faktu, że formularze te nie zawierają części przeznaczonej konkretnie do wskazania czynników nieprzewidzianych okoliczności i że w związku z tym należy uznać, iż w części, w której formularze te określają „czynnik nadrzędny", odnoszą się one w sposób ogólny do przesłanek przeprowadzenia dodatkowej inspekcji, o których mowa w art. 11 dyrektywy 2009/16.

przeprowadzanej przez to ostatnie państwo nie stanowi przeglądu (w celu wystawienia świadectw), a właściwe formularze inspekcyjne nie stanowią świadectw zdolności żeglugowej [25].

42. Na mocy art. 11 tej dyrektywy statki są poddawane dodatkowym inspekcjom przez państwo portu jedynie w razie wystąpienia „czynników nadrzędnych" lub czynników „nieprzewidzianych okoliczności" wymienionych odpowiednio, w sposób wyczerpujący, w sekcjach 2A i 2B części II załącznika I do tej dyrektywy [26]. Wśród nieprzewidzianych okoliczności znajduje się okoliczność wskazana przez sąd odsyłający, mianowicie fakt, że w grę wchodzą „statki, które były eksploatowane w sposób stanowiący zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego", co do której sąd ten ma trudności interpretacyjne.

43. W tym względzie uważam za oczywiste, że statek przewożący systematycznie liczbę osób przekraczającą maksymalną liczbę osób dopuszczoną zgodnie z jego świadectwami może w pewnych okolicznościach stanowić zagrożenie dla osób, towarów lub środowiska naturalnego. Okoliczność taka może co do zasady stanowić czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu sekcji 2B części II załącznika I do dyrektywy 2009/16 i uzasadniać „dodatkową inspekcję" w rozumieniu art. 11 tej dyrektywy.

44. Potrzebna jest jednak weryfikacja okoliczności faktycznych w każdym konkretnym przypadku, spoczywająca na sądzie krajowym, który nie może ograniczyć się do formalnego stwierdzenia różnicy pomiędzy liczbą przewożonych osób a liczbą osób, których transport jest dopuszczony zgodnie z świadectwami [27], lecz powinien konkretnie ocenić ryzyko wiążące się z takim działaniem [28].

45. Ponadto należy zauważyć, że sytuacja ta może czasami być, jak w niniejszej sprawie, bezpośrednią i nieuniknioną konsekwencją transportu realizowanego w celu wypełnienia obowiązku ratowania życia na morzu spoczywającego na kapitanie statku na mocy międzynarodowego prawa zwyczajowego, a zapisanego w szczególności w art. 98 konwencji o prawie morza [29] (zwanego dalej „obowiązkiem ratowania życia na morzu"). W zakresie, w jakim statki wypełniają ten obowiązek, prawo morskie zwyczajowe zwalnia je bowiem z wymogów

[25] Prawodawca Unii bierze w tym względzie pod uwagę memorandum paryskie w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, podpisane w Paryżu w dniu 26 stycznia 1982 r., które w motywach czwartym i piątym stanowi, że odpowiedzialność za skuteczne stosowanie norm ustanowionych w instrumentach międzynarodowych spoczywa przede wszystkim na władzach państwa bandery, dodając jednocześnie, że państwa portów powinny podejmować skuteczne środki, aby uniemożliwić eksploatację statków niezgodnych z normami międzynarodowymi.

[26] Jeśli chodzi o różnicę między tymi dwoma czynnikami, nieprzewidziane okoliczności są co do zasady mniej poważne lub ich waga jest mniej oczywista, są związane z problemami o podobnym charakterze, takimi jak naruszenia obowiązujących przepisów, anomalie, skargi i poprzednie zatrzymania (zob. M. Pimm, VIII. Commentary on Directive 2009/16/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on Port State Control, *EU Maritime Transport Law*, 03/2016, s. 872). Ponadto z art. 11 lit. b) dyrektywy 2009/16 wynika, że w obliczu czynników nadrzędnych inspekcja dodatkowa wydaje się obowiązkowa, podczas gdy w przypadku czynników nieprzewidzianych okoliczności decyzja o przeprowadzeniu takiej inspekcji należy do uprawnień dyskrecjonalnych właściwych organów.

[27] Zagadnienie przestrzegania warunków przewidzianych w świadectwach bezpieczeństwa statku, a w szczególności warunku dotyczącego liczby osób przewożonych na pokładzie, należy bowiem do kompetencji państwa bandery. To samo dotyczy adekwatnego charakteru, rozpatrywanego in abstracto, świadectwa wydanego w celu prowadzenia działalności, do której statki są przeznaczone, przy czym kwestia ta pozostaje pod jurysdykcją państwa bandery.

[28] Wydaje mi się, że szczególnie trudno byłoby wykazać, iż statek dopuszczony do transportu na przykład 100 osób może stanowić zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego, gdy przewozi kilka osób więcej. Sytuacja jest odmienna, gdy statek, który nie jest przeznaczony co do zasady do przewozu osób, a zgodnie z jego świadectwami bezpieczeństwa przewidziano na jego pokładzie maksymalnie 30 osób będących członkami załogi, jak w niniejszej sprawie, zabiera na pokład około 400 osób.

[29] Ustęp 1 tego postanowienia, zatytułowanego „Obowiązek udzielania pomocy", brzmi następująco: „Każde państwo zobowiązuje kapitana statku pływającego pod jego banderą, o ile kapitan może to uczynić bez narażenia na poważne niebezpieczeństwo statku, załogi lub pasażerów: (a) do niesienia pomocy każdej osobie na morzu, znajdującej się w niebezpieczeństwie; (b) do pospieszenia możliwie najszybciej na pomoc osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie, jeżeli został on powiadomiony o potrzebie udzielenia im pomocy, o ile można rozsądnie oczekiwać od niego takiego działania […]".

nałożonych na podstawie klasyfikacji statku [30]. W takich okolicznościach faktu, że statek przewoził liczbę osób przekraczającą maksymalną liczbę dopuszczoną na jego pokładzie, nie można samego w sobie uznać za czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu art. 11 i sekcji 2B części II załącznika I do dyrektywy 2009/16 [31].

46. Jednak nie można co do zasady wykluczyć, że statki, chociaż wypełniają obowiązek ratowania życia na morzu, mogą być eksploatowane w konkretnym przypadku w sposób zagrażający ludziom, mieniu lub środowisku naturalnemu, co może stanowić czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu art. 11 i sekcji 2B części II załącznika I do dyrektywy 2009/16. Może to mieć miejsce zwłaszcza wówczas, gdy zostanie wykazane, że statek w ramach swojej działalności dominującej systematycznie narusza przepisy dotyczące bezpieczeństwa statków, niezależnie od norm dotyczących ich klasyfikacji [32]. Ostatecznie wykazanie, że w niniejszej sprawie rozpatrywane statki były eksploatowane w sposób stanowiący zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego, i to poza zakresem działań ściśle koniecznych do wywiązania się z obowiązku ratowania życia na morzu, należy do właściwych władz krajowych.

47. Proponuję zatem, aby odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne, że wykładni art. 11 oraz sekcji 2A i 2B części II załącznika I do dyrektywy 2009/16, interpretowanych w świetle obowiązku ratowania życia na morzu, o którym mowa w szczególności w art. 98 konwencji o prawie morza, należy dokonywać w ten sposób, że samego faktu, iż wskutek przeprowadzenia operacji ratunkowej na morzu statek przetransportował większą liczbę osób niż ich maksymalna liczba dopuszczona na jego pokładzie, wskazana w certyfikacie bezpieczeństwa wyposażenia statku, nie można uznać za „czynnik nadrzędny" lub czynnik „nieprzewidzianych okoliczności", który odpowiednio wymagałby przeprowadzenia inspekcji dodatkowych w rozumieniu tych przepisów lub je uzasadniał. Nie można jednak zasadniczo wykluczyć, że systematyczny przewóz liczby osób znacznie przekraczającej pojemność statku może oddziaływać na statek w sposób powodujący zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska, co stanowiłoby czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu tych przepisów, którego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

C. W przedmiocie pytań prejudycjalnych trzeciego i czwartego (zakres uprawnień kontrolnych na podstawie art. 13 dyrektywy 2009/16, art. I lit. b) konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu oraz pkt 1.3.1 załącznika do rezolucji IMO o kontroli państwa portu)

48. Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy z jednej strony art. 13 dyrektywy 2009/16, a z drugiej strony art. I lit. b) konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu oraz pkt 1.3.1 załącznika do rezolucji

[30] W tym względzie pragnę przypomnieć przede wszystkim, że art. IV lit. b) konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, o której mowa w art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy 2009/16, przewiduje, że osób, które znalazły się na statku między innymi na skutek spełnienia przez kapitana ciążącego na nim obowiązku przewożenia rozbitków, nie powinno się brać pod uwagę przy ustaleniu, czy którykolwiek przepis niniejszej konwencji ma zastosowanie do danego statku, następnie, że załączniki do międzynarodowej Konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, podpisanej w Londynie w dniu 2 listopada 1973 r., uzupełnionej protokołem z dnia 17 lutego 1978 r., również przywołanej w art. 2 pkt 1 lit. c) tej dyrektywy, przewidują wyjątki od reżimu regulującego zrzuty do morza w przypadku, gdy jest to niezbędne w celu ratowania życia na morzu, i wreszcie, że Konwencja o pracy na morzu z 2006 r., także wskazana w art. 2 pkt 1 lit. i) rzeczonej dyrektywy, przewiduje prawo dowódcy do wymagania od marynarzy przedłużenia czasu pracy poza limity przewidziane w konwencji, jeśli jest to niezbędne do zapewnienia pomocy innym statkom lub osobom znajdującym się w trudnej sytuacji na morzu.

[31] Sąd odsyłający słusznie wykluczył, by przedstawione przez właściwe organy krajowe uzasadnienia mogły stanowić „czynniki nadrzędne" w rozumieniu art. 11 i sekcji 2A części II załącznika I do dyrektywy 2009/16. Żaden z powodów przedstawionych przez te władze nie odpowiada bowiem przypadkom wymienionym w sposób wyczerpujący jako „czynniki nadrzędne".

[32] Jeśli chodzi o rozpatrywane braki, sytuacja taka mogłaby zachodzić, na przykład, w przypadku naruszeń dotyczących dodatkowych instalacji, które dokonują zrzutu ścieków bezpośrednio do morza.

IMO o kontroli państwa portu umożliwiają państwu portu sprawdzenie, czy statek posiada wymagane świadectwa i przestrzega międzynarodowych uregulowań w zakresie bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie, dotyczących działalności prowadzonej w praktyce przez ów statek, w niniejszym przypadku działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu, niezależnie do działalności, do której został on zaklasyfikowany [33].

49. Sąd ten uważa, że kontrola sprawowana przez państwo portu nie może podważać kontroli przeprowadzonej i decyzji podjętych w państwie bandery, i stwierdza, po pierwsze, że ani konwencje międzynarodowe, ani prawo Unii, czy też prawo włoskie lub niemieckie, nie przewidują szczegółowych warunków dla prywatnych statków, które prowadzą w sposób systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu [34], a po drugie, że umowy międzynarodowe w odniesieniu do celu polegającego na ratowaniu życia na morzu wprowadzają wyraźne odstępstwo od ewentualnych wymogów właściwych dla klasyfikacji statku [35].

50. Zgodnie z art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16 bardziej szczegółowa inspekcja, taka jak będąca przedmiotem postępowań głównych, obejmuje „dokładniejsze sprawdzenie zgodności z pokładowymi wymaganiami eksploatacyjnymi", a przeprowadzana jest w każdym przypadku, gdy po inspekcji wstępnej występują „wyraźne powody", aby sądzić, że stan statku, jego wyposażenia lub załogi w znacznym stopniu nie spełnia stosownych wymagań określonych w konwencji [36]. Załącznik V do tej dyrektywy zawiera przykłady „wyraźnych powodów" [37].

51. Co się tyczy niniejszej sprawy, inspekcje bardziej szczegółowe na podstawie art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16 były oparte, zgodnie z postanowieniem odsyłającym, na „wyraźnym powodzie" wymienionym w pkt A ppkt 3 załącznika V do tej dyrektywy, a mianowicie na fakcie, że „[p]odczas sprawdzania świadectw i innych dokumentów zostały wykryte nieścisłości", co w niniejszym przypadku nastąpiło podczas badania świadectwa bezpieczeństwa przewidzianego

[33] W szczególności wydaje mi się, że czwarte pytanie prejudycjalne, dotyczące stosowania przywołanych instrumentów umownych, ma charakter akcesoryjny względem pytania trzeciego, dotyczącego stosowania art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16, w tym znaczeniu, że poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy w razie braku możliwości kontrolowania przez państwo portu przestrzegania wymogów mających zastosowanie do działalności statku prowadzonej w praktyce w rozumieniu tej dyrektywy takie uprawnienie może jednak opierać się na przywołanych instrumentach umownych.

[34] Brak takich warunków w prawie międzynarodowym lub prawie Unii znajduje potwierdzenie w zaleceniu 2020/1365, które stanowi w motywie 12, że kwestią „porządku publicznego", w tym bezpieczeństwa, jest stosowne zarejestrowanie i odpowiednie wyposażenie tych statków w celu spełnienia wymogów bezpieczeństwa i higieny związanych z tą działalnością, tak aby członkowie załogi i uratowane osoby nie byli narażeni na niebezpieczeństwo. W przeciwnym razie zdaniem tego sądu nie byłoby żadnego powodu, by powoływać się w tym zakresie na porządek publiczny.

[35] Ponadto zdaniem tego sądu, jeżeli przywołane instrumenty umowne przewidują, że umawiające się rządy zobowiązują się zasadniczo do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zagwarantowania, że z punktu widzenia ochrony życia ludzkiego statek „nadaje się do służby, do jakiej jest przeznaczony", zdatność do służby, do której statek jest przeznaczony, należy rozumieć w sensie abstrakcyjnym, biorąc pod uwagę rodzaj klasyfikacji statku, a nie w sposób konkretny, z uwzględnieniem określonego rodzaju działalności prowadzonej w praktyce, ponieważ w przeciwnym razie posłużono by się terminem „używany" lub podobnym. Sąd ów przyznaje jednak, że użycie słowa „przeznaczony" można również interpretować w ten sposób, że przeznaczenie może odnosić się nie do swoistych cech statku ani do sposobu eksploatacji, któremu służą te cechy, lecz właśnie także do celu, do którego dany statek został w praktyce przeznaczony przez armatora.

[36] Przepis ten stanowi, że takie „wyraźne powody" istnieją wówczas, gdy inspektor w swojej fachowej ocenie uważa inspekcję za uzasadnioną.

[37] Ponadto wydaje mi się, że skoro art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16 odsyła do postanowień *konwencji* w tej dziedzinie, w tym konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, przywołanej w art. 2 tej dyrektywy, należy go interpretować, w szczególności, w świetle art. I lit. b) tej konwencji. W istocie bowiem, nawet jeśli Unia nie jest stroną tej konwencji (natomiast jej sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie), Trybunał przy dokonywaniu wykładni aktu prawnego prawa wtórnego może uwzględnić postanowienia tej konwencji [zob. podobnie wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in. (C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 47–52)].

w prawidle 9 rozdziału XI-2 konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu [38]. Ponadto rząd włoski podnosi w swoich uwagach na piśmie, że w postępowaniu głównym uprawnienie do przeprowadzania bardziej szczegółowych inspekcji opierało się w szczególności na prawidle 19 rozdziału I załącznika do tej konwencji [39].

52. Tymczasem, o ile art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16 określa warunki przeprowadzania bardziej szczegółowej inspekcji, o tyle nie precyzuje w sposób jasny zakresu tej inspekcji. Powstaje zatem pytanie, czy „dokładniejsze sprawdzenie zgodności z pokładowymi wymaganiami eksploatacyjnymi" ogranicza się wyłącznie do wymagań mających zastosowanie na podstawie klasyfikacji statku, czy dotyczy również wymagań mających zastosowanie do działalności wykonywanej przez statek w praktyce.

53. W celu określenia zakresu kontroli państwa portu w rozumieniu tego przepisu należy moim zdaniem zauważyć, po pierwsze, że nadaje on uprawnienia kontrolne, które siłą rzeczy wykraczają poza zakres „wstępnej inspekcji" przewidzianej w art. 13 pkt 1 tej dyrektywy, dotyczącej zasadniczo świadectw i ogólnego stanu statku, a po drugie, że kontrola ta ma na celu zgodność ze „stosownymi wymaganiami określonymi w konwencji". Taka kontrola nie może zatem ograniczać się wyłącznie do wymagań formalnych przewidzianych w świadectwach dotyczących klasyfikacji statku przez organ klasyfikacyjny, lecz powinna dotyczyć raczej zgodności tego statku ze wszystkimi międzynarodowymi normami umownymi mającymi zastosowanie w dziedzinie bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom, warunków życia i pracy na pokładzie, biorąc pod uwagę rzeczywisty stan statku i jego wyposażenia, jak również działalność wykonywaną przez niego w praktyce, zwłaszcza jeśli różni się ona od określonej w klasyfikacji statku [40].

54. Można zatem co do zasady dojść do wniosku, jak proponuje rząd włoski, że okoliczność, iż statek nie jest eksploatowany zgodnie z jego świadectwami, może stanowić naruszenie pokładowych wymagań eksploatacyjnych tego statku, a w szczególności stwarzać zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego, czego wykazanie należy do właściwego organu administracji na podstawie przepisów mających zastosowanie do działalności prowadzonej przez ten statek w praktyce.

[38] Prawidło 9 rozdziału XI-2 konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu przewiduje ograniczoną kontrolę ważności certyfikatów wymienionych w pkt 1.1 tego prawidła, a w szczególności międzynarodowego certyfikatu ochrony. W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że inspekcje bardziej szczegółowe zarządzono na tej podstawie, że formularze przekazu informacji w zakresie bezpieczeństwa przedstawiane przed przybyciem statków były wypełnione nieprawidłowo, ponieważ brakowało, między innymi, numeru spółki, opisu lokalizacji statków w chwili sporządzania oświadczenia, organu wydającego międzynarodowe certyfikaty ochrony, jak również daty wygaśnięcia tych certyfikatów. Ponadto wskazano w nich, że zatwierdzono ocenę planów bezpieczeństwa statków, podczas gdy do tamtego czasu to nie nastąpiło.

[39] Prawidło 19 rozdziału I konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, dotyczące kontroli certyfikatów statku, precyzuje w lit. b), że takie certyfikaty, jeżeli nie upłynął okres ich ważności, powinny być uznane jako ważne, chyba że są oczywiste podstawy do przypuszczeń, że stan statku lub jego wyposażenia nie odpowiada w istocie danym określonym w jakimkolwiek certyfikacie, lub że statek i jego wyposażenie nie spełniają postanowień prawidła 11 lit. a) i b) rzeczonego rozdziału. Zgodnie z prawidłem 11 lit. a) tego rozdziału stan statku i jego wyposażenia powinien być utrzymywany w taki sposób, aby spełnić wymagania postanowień konwencji i zapewnić, że statek pod każdym względem pozostaje zdatny do wyjścia w morze bez zagrożenia dla siebie i znajdujących się na nim osób. Natomiast prawidło 11 lit. b) rozdziału I konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy ono zakazu wprowadzania zmian w następstwie przeglądu przeprowadzonego zgodnie z prawidłami 7–10 tego rozdziału.

[40] Ponadto wydaje mi się, że wniosku tego nie podważa wykładnia art. 13 pkt 1 dyrektywy 2009/16 w świetle art. I lit. b) konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, jak również w świetle pkt 1.3.1 załącznika do rezolucji IMO o kontroli państwa portu. Przepisy te bowiem, które przewidują możliwość skontrolowania, czy statek „nadaje się do służby, do jakiej jest przeznaczony", można interpretować w ten sposób, że oceny zdolności statku należy dokonywać zawsze z uwzględnieniem służby pełnionej przez niego w praktyce, a także właściwych uregulowań.

55. Po dokonaniu tego ustalenia należy jednak wyjaśnić, jak czyni to sąd odsyłający, że w prawie Unii ani w prawie międzynarodowym nie istnieje klasa statków prowadzących działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu [41]. W związku z brakiem takiej klasy nie można uznać, że klasyfikacja rozpatrywanych statków jako „statków towarowych wielozadaniowych" stanowi sama w sobie „wyraźny powód", by sądzić, że stan statku lub jego wyposażenia, albo też jego załoga, nie odpowiadają zasadniczo „stosownym wymaganiom określonym w konwencji" zgodnie z art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16, chyba że systematyczne korzystanie z tego statku w określony sposób narusza przepisy dotyczące jego klasyfikacji [42].

56. Proponuję zatem, aby na trzecie pytanie prejudycjalne odpowiedzieć w ten sposób, że przewidziane w art. 13 dyrektywy 2009/16 uprawnienie państwa portu do przeprowadzania bardziej szczegółowych inspekcji na statku pływającym pod banderą państwa członkowskiego obejmuje również uprawnienie do sprawdzenia, czy statek ów przestrzega przepisów w zakresie bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie, mające zastosowanie do działalności, która jest wykonywana w praktyce przez statek, przy jednoczesnym uwzględnieniu działalności, do której statek został zaklasyfikowany.

D. W przedmiocie piątego pytania prejudycjalnego (możliwość zatrzymania statku na podstawie art. 19 dyrektywy 2009/16 ze względu na prowadzenie działalności odmiennej od działalności objętej świadectwem)

57. W pytaniu piątym sąd odsyłający zmierza przede wszystkim do ustalenia zasadniczo, czy organy państwa portu mają prawo wymagać posiadania świadectw i spełniania wymogów lub zaleceń w zakresie bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniom w odniesieniu do działalności prowadzonej przez statek w praktyce, w tym przypadku działalności poszukiwawczo-ratowniczej na morzu, aby uniknąć wydania nakazu zatrzymania statku [lit. a)], a jeśli tak, to czy posiadania świadectw oraz spełniania wymogów lub przepisów można wymagać tylko wtedy, gdy istnieją jasne i wiarygodne międzynarodowe lub unijne ramy prawne w przedmiocie klasyfikacji działalności poszukiwawczo-ratowniczej i odpowiednich świadectw, wymogów i przepisów [lit. b)], w przeciwnym zaś przypadku, czy elementów tych można wymagać na podstawie przepisów krajowych państwa bandery lub państwa portu i czy w tym celu konieczne jest uregulowanie rangi prawa pierwotnego lub wtórnego bądź też tylko regulacja administracyjna o charakterze ogólnym [lit. c)].

58. Następnie sąd ten podnosi kwestię, czy obowiązkiem państwa portu jest wskazanie w ramach inspekcji, na podstawie jakiego uregulowania krajowego (rangi ustawowej, wykonawczej lub administracyjnej) należy określić podnoszone wymogi lub zalecenia i jakie dokładnie działania korygujące bądź naprawcze są wymagane w celu zapewnienia przestrzegania wspomnianego uregulowania [lit. d)] oraz czy w przypadku braku takiego uregulowania administracja państwa portu może wskazywać w każdym konkretnym przypadku wymogi, które statek poddany inspekcji musi spełnić [lit. e)].

[41] Ponadto nie wydaje się, aby klasa taka istniała w prawie niemieckim lub włoskim.

[42] Przyznaję, że trudno jest mi zaakceptować zrównanie w pewnym stopniu transportu osób, które znalazły się w niebezpieczeństwie, z transportem „towarów", przy czym zgadzam się z koniecznością uniknięcia podważania klasyfikacji statków, jak została dokonana przez instytucję klasyfikacyjną państwa bandery. Ponadto, w przypadku gdy państwo portu nie zgadza się z klasyfikacją statku, konwencja o prawie morza przewiduje procedurę zawiadamiania, w ramach której państwo, które ma oczywiste podstawy, by sądzić, że nie jest wykonywana właściwa jurysdykcja i kontrola w stosunku do statku, może zawiadomić o tych faktach państwo bandery, które powinno zbadać sprawę i, jeżeli to będzie wskazane, podjąć wszelkie działania konieczne dla poprawy sytuacji (zob. art. 94 ust. 6 tej konwencji). Podejście to jest zgodne z podejściem przyjętym w pkt 1.3.3 załącznika do rezolucji IMO o kontroli państwa portu.

59. Wreszcie, rzeczony sąd dąży do ustalenia, czy można uznać, że w braku takiego uregulowania i w braku szczególnych wskazań ze strony państwa bandery działalność poszukiwawczo-ratownicza została w międzyczasie dopuszczona (a zatem że nie można jej uniemożliwiać poprzez wydanie nakazu zatrzymania), jeżeli dany statek spełnia wymogi lub przepisy innej kategorii, których istnienie potwierdziło państwo bandery [lit. f)].

60. Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy 2009/16 właściwy organ zapewni, że wszelkie braki potwierdzone lub wykryte w drodze inspekcji są lub będą naprawione tak, aby odpowiadały normom określonym w konwencjach, a zgodnie z art. 19 ust. 2 tej dyrektywy w przypadku, gdy braki potwierdzone lub ujawnione w toku inspekcji stwarzają wyraźne zagrożenie między innymi bezpieczeństwa, właściwy organ państwa portu zapewnia, aby statek został zatrzymany.

61. Jak wynika z odpowiedzi proponowanych na poprzednie pytania prejudycjalne, zgodnie z art. 13 pkt 3 dyrektywy 2009/16 państwo portu może zapewnić przestrzeganie konwencji międzynarodowych i przepisów Unii mających zastosowanie w dziedzinie bezpieczeństwa morskiego, ochrony żeglugi, ochrony środowiska morskiego oraz warunków życia i pracy na pokładzie, biorąc pod uwagę działalność wykonywaną przez statek w praktyce, pod warunkiem że taka kontrola nie wkracza w kompetencje państwa bandery w zakresie klasyfikacji statku ani nie utrudnia wypełniania obowiązku ratowania życia na morzu.

62. W związku z tym sam fakt, że statek prowadzi działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu w sposób systematyczny, nie zwalnia tego statku z obowiązku przestrzegania wymogów, które mają do niego zastosowanie na mocy prawa międzynarodowego lub prawa Unii, i nie stoi na przeszkodzie zatrzymaniu rzeczonego statku na podstawie art. 19 tej dyrektywy, jeżeli statek ów zasady te narusza. Innymi słowy, jak wskazuje sąd odsyłający, chociaż statki są wyłączone z zakresu stosowania międzynarodowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa żeglugi i ochrony środowiska morskiego w zakresie, w jakim prowadzą doraźne zadania w zakresie ratownictwa morskiego, to nie są one zwolnione z wszelkich innych zasad mających zastosowanie do statków na podstawie wymogów prawa międzynarodowego, biorąc pod uwagę działalność prowadzoną w praktyce.

63. Proponuję zatem, aby na piąte pytanie prejudycjalne odpowiedzieć przede wszystkim, że dyrektywę 2009/16 należy interpretować w ten sposób, że organy państwa portu mają prawo wymagać posiadania świadectw oraz przestrzegania wymogów i przepisów w zakresie bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniu mórz, dotyczących działalności, dla której statek został sklasyfikowany, oraz wszelkich innych świadectw, wymogów lub przepisów opartych na międzynarodowych lub unijnych uregulowaniach prawnych [43].

64. Następnie uważam, że dyrektywę tę należy interpretować w ten sposób, że obowiązkiem państwa portu jest wskazanie w ramach inspekcji, na podstawie jakiego uregulowania krajowego określono wymogi lub zalecenia, których naruszenie stwierdzono, i jakie działania korygujące bądź naprawcze są wymagane w celu zapewnienia przestrzegania wspomnianego uregulowania.

[43] Jeżeli natomiast statek nie spełnia warunków wymaganych na podstawie ustawodawstwa państwa bandery lub państwa portu lub gdy państwo to nie zgadza się z klasyfikacją statku, może ono (a nawet musi) powiadomić o tym państwo bandery i współpracować z nim w celu znalezienia rozwiązania w odniesieniu do stwierdzonych braków.

65. Wreszcie, wydaje mi się, że rzeczoną dyrektywę należy interpretować w ten sposób, iż nie można uznać, że statek, który prowadzi w sposób systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu, jako taki nie podlega zatrzymaniu, jeżeli narusza wymagania, które mają do niego zastosowanie na mocy prawa międzynarodowego lub prawa Unii, bez uszczerbku dla obowiązku ratowania życia na morzu [44].

VI. Wnioski

66. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalny sąd administracyjny dla Sycylii, Włochy) odpowiedział następująco:

1) Dyrektywa 2009/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/38/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r., rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. i 2015/757 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2015 r. oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2110 z dnia 15 listopada 2017 r., ma zastosowanie do statków, które chociaż przez państwo bandery są sklasyfikowane i certyfikowane jako „statki towarowe wielozadaniowe", wykonują w sposób wyłączny i systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu, przy czym do sądu odsyłającego należy wyciągnięcie wszelkich konsekwencji w odniesieniu do wykładni i stosowania krajowych norm transponujących tę dyrektywę.

2) Wykładni art. 11 oraz sekcji 2A i 2B części II załącznika I do dyrektywy 2009/16, interpretowanych w świetle obowiązku ratowania życia na morzu spoczywającego na kapitanie tego statku na podstawie międzynarodowego prawa zwyczajowego, o którym to obowiązku mowa jest w szczególności w art. 98 konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, zawartej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r., należy dokonywać w ten sposób, że faktu, iż wskutek przeprowadzenia operacji ratunkowej na morzu statek przetransportował większą liczbę osób niż ich maksymalna liczba dopuszczona na jego pokładzie, wskazana w certyfikacie bezpieczeństwa wyposażenia statku, nie można uznać za „czynnik nadrzędny" lub czynnik „nieprzewidzianych okoliczności", który odpowiednio wymagałby przeprowadzenia inspekcji dodatkowych w rozumieniu tych przepisów lub je uzasadniał. Nie można jednak zasadniczo wykluczyć, że systematyczny przewóz liczby osób znacznie przekraczającej pojemność statku może oddziaływać na statek w sposób powodujący zagrożenie dla ludzi, mienia lub środowiska, co stanowiłoby czynnik „nieprzewidzianych okoliczności" w rozumieniu tych przepisów, którego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

[44] Pragnę podzielić się na tym etapie jeszcze jedną, ostatnią uwagą. Życie ludzkie i jego ratowanie jest oczywiście wartością nadrzędną wobec wszelkich innych względów. Jednakże ktoś, kto pełni misję „dobrego samarytanina", nie jest zwolniony z pewnych obowiązków. Można na przykład zwrócić uwagę na to, że biblijny dobry Samarytanin niewątpliwie bez wahania uratował człowieka znajdującego się w niebezpieczeństwie, jednakże przewiózł go w bezpieczne miejsce(do gospody) na własny koszt, za pomocą najpewniejszego środka transportu (własnego osła) – zaopiekował się zatem owym człowiekiem, nie przenosząc tego ciężaru na innych – a także dał gospodarzowi własne pieniądze, aby ten w międzyczasie opiekował się rzeczonym człowiekiem, przyrzekając: „jeśli co więcej wydasz, ja oddam tobie, gdy będę wracał". Porównania są niekiedy trudne…

3) Przewidziane w art. 13 dyrektywy 2009/16 uprawnienie państwa portu do przeprowadzania bardziej szczegółowych inspekcji na statku pływającym pod banderą państwa członkowskiego obejmuje również uprawnienie do sprawdzenia, czy statek ów przestrzega przepisów w zakresie bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie, mające zastosowanie do działalności, która jest wykonywana w praktyce przez statek, przy jednoczesnym uwzględnieniu działalności, do której statek został zaklasyfikowany.

4) a) Dyrektywę 2009/16, zmienioną dyrektywą 2013/38, rozporządzeniami nr 1257/2013 i 2015/757 oraz dyrektywą 2017/2110, należy interpretować w ten sposób, że organy państwa portu mają prawo wymagać posiadania świadectw oraz przestrzegania wymogów i przepisów w zakresie bezpieczeństwa i zapobiegania zanieczyszczeniu mórz, dotyczących działalności, dla której statek został sklasyfikowany, oraz wszelkich innych świadectw, wymogów lub przepisów opartych na międzynarodowych lub unijnych uregulowaniach prawnych.

   b) Dyrektywę tę należy interpretować w ten sposób, że obowiązkiem państwa portu jest wskazanie w ramach inspekcji, na podstawie jakiego uregulowania krajowego określono wymogi lub zalecenia, których naruszenie stwierdzono, i jakie działania korygujące bądź naprawcze są wymagane w celu zapewnienia przestrzegania wspomnianego uregulowania.

   c) Rzeczoną dyrektywę należy interpretować w ten sposób, iż nie można uznać, że statek, który prowadzi w sposób systematyczny działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu, jako taki nie podlega zatrzymaniu, jeżeli narusza wymagania, które mają do niego zastosowanie na mocy prawa międzynarodowego lub prawa Unii, bez uszczerbku dla obowiązku ratowania życia na morzu.