

Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS) a ochrona interesów stron umowy przewozu – analiza mocy prawnej i sankcji za naruszenie

Agreement on International Railway Freight Communications (SMGS) and the protection of the interests of the parties to the contract of carriage – analysis of legal force and sanctions for breach

dr hab. Krzysztof Koźmiński, prof. UW

Kierownik Zakładu Ekonomicznej Analizy Prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,
ORCID: 0000-0002-4126-9992

Barbara Błaszczak

Doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w dyscyplinie nauki prawne,
ORCID: 0000-0002-6122-5639

Streszczenie

Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej z dnia 1 listopada 1951 r. (SMGS, z ros. Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении)¹ odgrywa istotną rolę w regulowaniu międzynarodowego transportu kolejowego na obszarze Europy Wschodniej, Azji i byłych krajów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dalej: ZSRR). Jej status prawny budzi jednak wątpliwości – jako umowa resortowa nie ma jednoznacznie określonej mocy wiążącej w polskim porządku prawnym. W niniejszym artykule przeanalizowano sankcje za naruszenie SMGS zarówno w jej własnych regulacjach, jak i w świetle Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r.² Wykazano, że brak efektywnych mechanizmów ochrony interesów uczestników przewozu prowadzi do możliwości instrumentalnego wykorzystywania tej umowy, zwłaszcza przez przewoźników. Wnioski wskazują na potrzebę doprecyzowania statusu prawnego SMGS oraz wprowadzenia skuteczniejszych środków egzekwowania zobowiązań wynikających z tej umowy na gruncie międzynarodowym.

Słowa kluczowe: Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS), międzynarodowy przewóz kolejowy, prawo przewozowe, umowa resortowa.

Abstract

The Agreement on International Goods Transport by Rail (SMGS) plays a significant role in regulating international railway transport across Eastern Europe, Asia, and former Soviet Union countries. However, its legal status remains unclear – as a sectoral agreement, it lacks a clearly defined binding force under national law. This article examines the sanctions for violations of the SMGS both within its own scope and in the context of the Vienna Convention on the Law of Treaties. The analysis demonstrates that the absence of effective mechanisms for protecting the interests of contracting parties allows for the instrumental use of the agreement, particularly by railway carriers. The conclusions highlight the need to clarify the legal status of the SMGS and introduce more effective enforcement measures to ensure compliance with its provisions.

Keywords: Agreement on International Goods Transport by Rail (SMGS), international rail transport, transport law, sectoral agreement.

1. WSTĘP

Międzynarodowy transport kolejowy ogrywa istotną rolę w globalnej wymianie handlowej, zapewnia bowiem efektywny sposób przewozu znacznej ilości towarów na duże odległości. Wraz z rozwojem gospodarki światowej oraz rosnącą potrzebą usprawnienia logistyki międzynarodowe przewozy kolejowe zyskują na znaczeniu, gdyż umożliwiają sprawniejszy przepływ ładunków między krajami i kontynentami. Aby ujednolicić zasady i poprawić jakość regulacji prawnych dotyczących międzynarodowego przewozu kolejowego towarów zawierane są umowy międzynarodowe, które mają na celu harmonizację procedur przewozowych oraz zwiększenie bezpieczeństwa i efektywności tego sektora.

Jedną z takich umów jest SMGS. Została ona przyjęta na konferencji przedstawicieli zarządów kolejowych z państw-sygnatariuszy w grudniu 1948 r. i weszła w życie w dniu 1 listopada 1951 r. Wraz z umową o międzynarodowej komunikacji osobowej (SMPS)³ stanowią one tzw. umowy warszawskie, które regulują problematykę transportu kolejowego między państwami Europy Wschodniej, byłymi państwami ZSRR oraz wybranymi krajami azjatyckimi, takimi jak Chiny, Korea Północna i Wietnam.

SMGS została opracowana przez Organizację Współpracy Kolei (OSŻD, z ros. Организация сотрудничества железных дорог, ang. Organisation for Cooperation between Railways), której kluczowe zadania obejmują nieustanny rozwój międzynarodowego transportu kolejowego, koordynację polityki transportowej, a także ulepszanie i ujednolicanie przepisów prawa transportowego na poziomie międzynarodowym. Ponadto OSŻD współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie gospodarki, technologii, informacji oraz ochrony środowiska⁴. Na podstawie SMGS wydawany jest międzynarodowy list przewozowy SMGS, który potwierdza zawarcie umowy przewozu i stanowi dokument wykorzystywany przez przewoźników państw będących stroną tej umowy do transgranicznego kolejowego transportu towarów.

Wraz z SMGS opublikowane zostały również inne dokumenty uzupełniające, mające na celu doprecyzowanie zasad przewozu oraz ułatwienie stosowania umowy w praktyce. Na podstawie art. 54 SMGS wydana została Instrukcja służbowa do SMGS. Reguluje ona wzajemne stosunki między przewoźnikami uczestniczącymi w przewozie towarów na warunkach SMGS i nie odnosi się do stosunków prawnych między nadawcami oraz odbiorcami towarów z jednej strony a przewoźnikami z drugiej strony⁵. Pomimo to ma bardzo istotne znaczenie praktyczne dla ustalania i uszczegóławiania zasad organizowania międzynarodowego transportu towarów. Po ustanowieniu *Instrukcji służbowej do SMGS* stosuje się w przypadku, gdy nie ma innego porozumienia między przewoźnikami uczestniczącymi w przewozie towarów na warunkach SMGS. Prowadzeniem spraw dotyczących SMGS, jak i Instrukcji służbowej do SMGS, zajmuje się organ wykonawczy OSŻD – Komitet, którego podstawą działalności są Statut Organizacji Współpracy Kolei, przepisy proceduralne sesji Narady Ministrów i Regulamin Komitetu OSŻD. Należy jednakże podkreślić, że dotychczas w żadnym z nich nie przewidziano szczególnych instrumentów prawnych, z których

mógłby skorzystać Komitet w przypadku sporu między stronami SMGS.

2. MOC WIĄŻĄCA SMGS

Kwestia statusu prawnego i mocy wiążącej SMGS w polskim porządku prawnym stanowią zagadnienie, które nie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Należy podkreślić, że umowa ta została zawarta między przedstawicielami zarządów kolei państw-sygnatariuszy, a następnie na mocy zarządzenia Ministra Kolei z dnia 25 września 1951 r. ogłoszona w Dzienniku Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych pod ówczesną nazwą – umowy o przewozie towarów kolejami żelaznymi w bezpośredniej komunikacji międzynarodowej (MGS)⁶. SMGS stanowi zatem tzw. umowę resortową⁷ i w związku z tym nie została ona nigdy ratyfikowana ani ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle okoliczności jej zawarcia, w związku z jej niekwestionowanym co do zasady statusem umowy resortowej, w orzecznictwie wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy dotyczące mocy wiążącej i statusu SMGS w polskim porządku prawnym. Zgodnie z pierwszym z nich SMGS ma moc powszechnie obowiązującą, a zatem należy ją traktować jako akt normatywny mogący być źródłem praw i obowiązków jednostek na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie zaś z drugim poglądem normy zawarte w SMGS regulują wyłącznie stosunki między przewoźnikami kolejowymi z krajów, których przedstawiciele tę umowę podpisali, nie może ona zatem zawierać unormowań w zakresie zastrzeżonym dla ustawy albo już uregulowanym przez ustawę ani obowiązywać w relacjach między innymi podmiotami niż przewoźnicy kolejni.

W szczególności za możliwością uznania SMGS za powszechnie obowiązujący akt normatywny opowiedział się Sąd Najwyższy (dalej: SN) w najwcześniejszych orzeczeniach dotyczących tej umowy, wydawanych przede wszystkim w latach 1970-1990 (a zatem jeszcze w okresie przed przyjęciem i wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸, w której rozdziale III dokonano „zamknięcia” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz wydzielono z tego zakresu tzw. prawo wewnętrzne, o którym mowa w art. 93 Konstytucji RP), w których rozstrzygał on na podstawie przepisów SMGS, w sposób dorozumiany wskazując na powszechnie obowiązujący charakter tej umowy⁹.

Po raz pierwszy odmienne stanowisko w kwestii możliwości uznania umów warszawskich za powszechnie obowiązujący akt normatywny (w tym wypadku odnosząc się do statusu prawnego SMPS) SN wyraził w uchwale podjętej w pełnym składzie Izby Cywilnej w dniu 5 października 1974 r.¹⁰ Stwierdził, że umowa ta, jako zawarta wyłącznie między zarządami kolejowymi, niepodlegająca ani ratyfikacji, ani ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, nie może zawierać postanowienia w zakresie zastrzeżonym dla ustawy albo już uregulowanym przez ustawę.

Podobne stanowisko SN wyrażał również w późniejszych orzeczeniach¹¹. Szczególnie istotna jest uchwała z dnia 11 grudnia 2003 r.¹², w której podsumował on dotychczasowy dorobek orzecznictwa w kwestii rozstrzygnięcia o powszech-

nej mocy wiążącej SMGS. W uchwale tej SN powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r.¹³, dotyczący tzw. umów republikańskich, których sytuacja prawna została przyrównana do statusu umów warszawskich. Odnosząc się do argumentacji przedstawionej w tym orzeczeniu, SN stwierdził, że umowy warszawskie, podobnie jak umowy republikańskie, jako umowy, które bezsprzecznie należy uznać za umowy resortowe, nie są aktami normatywnymi o mocy prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP do krajowego porządku prawnego mogą być włączone jedynie takie umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane i ogłoszone w Dzienniku Ustaw, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Co więcej, postanowienia SMGS obejmują szeroki zakres kwestii regulowanych ustawowo, w tym także zagadnienia związane z przedawnieniem. Już sam ten fakt wskazuje na konieczność ich ratyfikacji zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji RP. Z tego względu, zdaniem SN, zgodnie z art. 87 Konstytucji RP SMGS nie może być uznana za źródło powszechnie obowiązującego prawa.

Wśród przedstawicieli doktryny prawa przewozowego dominuje natomiast dość spójny pogląd, że umowy warszawskie nie mogą być bezpośrednio stosowane, gdyż jako umowy resortowe nie stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa¹⁴. Należy podkreślić, że w swoich rozważaniach nie uwzględniają oni w stopniu znaczącym argumentacji wychodzącej poza zakres treści przywoływanego w tych publikacjach orzecznictwa SN. Ponadto w literaturze przedmiotu odnaleźć można również stwierdzenia, że chociaż SMGS stanowi jedynie międzynarodową umowę resortową, która nie może być stosowana bezpośrednio, to niemniej jednak stanowi ona dla Polski źródło prawnomiędzynarodowego zobowiązania do jej stosowania w relacjach między przewoźnikami państw-sygnatariuszy SMGS, zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*¹⁵. Argumentuje się tutaj dodatkowo, że – z uwagi na rok jej zawarcia, liczbę sygnatariuszy oraz długoletnie jej stosowanie – niejako „weszła ona do obrotu międzynarodowego”, być może uzyskała nawet status zwyczaju, który jest przecież uznanym źródłem prawa międzynarodowego publicznego. Pogląd taki sformułowano *expressis verbis* w doktrynie w odniesieniu do SMPS (i to już 50 lat temu): „przez długoletnie stosowanie uzyskała ona walor międzynarodowego prawa zwyczajowego, wiążącego wszystkie państwa, których koleje w nich uczestniczą”¹⁶, a zatem wydaje się, że może być uwzględniony również w ocenie prawnego statusu SMGS.

Zauważyć przy tym warto, że kwestia prawnego statusu umów warszawskich, a w konsekwencji ich formalnego oddziaływania na sferę prawną adresatów, czyli jednostek prowadzących działalność na terytorium państw-stron, budziła poważne wątpliwości oraz wywoływała dyskusje w literaturze prawniczej na długo przed wejściem w życie obecnej Konstytucji RP, jeszcze w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁷. Bez wchodzenia w skomplikowany i wielowątkowy problem konstytucyjnego systemu źródeł prawa, w tym również jego mankamentów i wątpliwości – ograniczyć się trzeba do konkluzji, że ustrojodawca w obecnym stanie prawnym wcale nie wyeliminował wielu wcześniejszych dylematów towarzyszących ocenie statusu prawnego poszczególnych

źródeł prawa (lub aktów prawnych o quasi-normatywnym charakterze) oraz kontrowersji związanych z konstrukcją systemu prawnego¹⁸.

Kiedy zatem skonfrontuje się dorobek orzecznicy i stanowisko doktryny, stwierdzić można, że status prawny SMGS nadal pozostaje niedoprecyzowany. Obecnie jednak wydaje się, że dominującym poglądem staje się uznanie braku powszechnie obowiązującego charakteru SMGS na gruncie prawa polskiego, przy równoczesnym uznawaniu tej umowy za zobowiązanie o charakterze prawnomiędzynarodowym, które dotyczy przede wszystkim przewoźników, i wyłącznie w zakresie, w którym nie koliduje z regulacjami prawa krajowego. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w praktyce międzynarodowego przewozu kolejowego. W ramach międzynarodowych przewozów towarów SMGS jest bowiem powszechnie stosowana i uznawana za wiążącą zarówno przez strony umów przewozu, jak i przez Krajową Administrację Skarbową¹⁹.

Ponadto warto zaznaczyć, że większość omawianych orzeczeń SN zostało wydanych stosunkowo dawno, w latach 1970-2000. Przy czym należy odnotować, że sama SMGS podlega częstym nowelizacjom w ramach prac organów OSZD²⁰. Na przestrzeni lat nie tylko dokonywano zmian brzmienia poszczególnych przepisów tej umowy, lecz także znacząco zmodyfikowano jej strukturę. W tym zakresie najbardziej istotna nowelizacja weszła w życie w dniu 15 lipca 2015 r. Fakt ten wskazuje wyraźnie, że o ile w czasie wydania szeroko przywołanego w niniejszym artykule orzecznictwa SN zakres potencjalnych kolizji ustawodawstwa krajowego z regulacjami SMGS stanowił jedną z najczęstszych przyczyn kwestionowania możliwości bezpośredniego powoływania się na regulacje SMGS przez sądy, o tyle obecnie, w związku z dynamicznym rozwojem międzynarodowego prawa przewozowego, opracowywanego m.in. w ramach OSZD²¹, istnieje coraz więcej obszarów, które nie podlegają regulacji w ustawodawstwie krajowym, są zaś uregulowane w SMGS. Należy podkreślić, że z uwagi na brak możliwości bezpośredniego powołania się na SMGS przed polskimi sądami, przy równoczesnym braku kompleksowych mechanizmów międzynarodowej kontroli i ochrony interesów stron umów przewozu kolejowego towarów na gruncie samej SMGS (zob. część 4 niniejszego artykułu), sytuacja podmiotów, których interesy zostaną naruszone w związku z niezastosowaniem się innego podmiotu do regulacji SMGS albo Instrukcji służbowej do SMGS, jest wysoce niekorzystna, gdyż nie w każdym przypadku będą oni dysponować odpowiednimi instrumentami prawnymi, dzięki którym możliwe będzie wyegzekwowanie przestrzegania tych zasad przez podmiot je naruszający.

Na marginesie warto dodać, że Polska – oprócz bycia stroną umów warszawskich – jest również członkiem tzw. systemu berneńskiego, który jako kolejny, równoległy wobec SMGS system międzynarodowego kolejowego prawa przewozowego oparty jest na Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (fr. Convention relative aux transports internationaux ferroviaires – COTIF), opracowanej w ramach Organizacji Międzyrządowej dla Międzynarodowych Przewozów Kolejami (fr. Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires – OTIF)²². W praktyce COTIF znajduje zastosowanie w większości państw zachod-

nich, w tym w większości państw UE. Również sama UE jest stroną COTIF. Niektóre państwa będące stronami SMGS są równocześnie stronami COTIF. Takim państwem jest również Polska, w której wykorzystuje się zarówno list przewozowy SMGS, jak i list przewozowy CIM (wydawany na podstawie COTIF) oraz wydany we współpracy między OTIF i OSŽD wspólny list przewozowy CIM/SMGS²³. Współpraca między stronami COTIF i SMGS świadczy o międzynarodowym uznawaniu znaczenia SMGS w międzynarodowym przewozie kolejowym towarów.

3. SANKCJE ZA NARUSZENIE SMGS PRZEWIDZIANE W TEJ UMOWIE

W ramach SMGS przewidziano określoną liczbę instrumentów prawnych służących do ochrony interesów stron umowy przewozu. Obecnie możliwe jest jedynie dochodzenie roszczeń o charakterze cywilnoprawnym, przy czym zakres odpowiedzialności stron umowy został w znacznym stopniu ograniczony, w wielu przypadkach zastosowano również odwołanie do odpowiedniego prawa krajowego (najczęściej prawa krajowego strony, na której obszarze osoba uprawniona realizuje swoje prawa; tę zasadę zgodnie z art. 5 SMGS stosuje się także w sprawach nieuregulowanych w tej umowie). Obecnie nie przewidziano natomiast żadnych rozwiązań o charakterze międzynarodowym, w tym procedur rozstrzygania sporów w ramach OSŽD. Kiedy podda się analizie m.in. Regulamin Komitetu OSŽD, można by przy tym wywnioskować, że organ ten powinien badać i rozstrzygać wszelkie kwestie wynikające z SMGS, zgodnie z określonymi w niej procedurami. Jak jednak wcześniej wspomniano, w samej SMGS obecnie brak jakichkolwiek instrumentów prawnych, z których Komitet mógłby skorzystać. Warto podkreślić, że takie rozwiązania są już przewidziane w opracowywanej w ramach OSŽD Konwencji o międzynarodowym ruchu kolejowym²⁴. W projekcie tym uwzględniono regulacje dotyczące rozwiązywania sporów zarówno między poszczególnymi państwami będącymi członkami OSŽD, jak i między przedsiębiorstwami (w formie arbitrażu).

Wśród obecnie dostępnych możliwości egzekwowania praw przez strony umowy międzynarodowego kolejowego przewozu towarów na podstawie regulacji SMGS podstawowym i najbardziej rozbudowanym instrumentem prawnym jest prawo do złożenia reklamacji do przewoźnika, przysługujące nadawcy i odbiorcy²⁵. Przy czym przewidziano dalsze ograniczenie tej zasady, tj. nadawca może złożyć reklamację wyłącznie przewoźnikowi umownemu (przewoźnikowi, który odbiera towar od nadawcy), a odbiorca – przewoźnikowi wydającemu mu towar. W praktyce międzynarodowego transportu kolejowego w transport zaangażowanych jest kilku przewoźników, ponieważ aby móc przewozić towary koleją na terytorium danego kraju potrzebne jest najczęściej uzyskanie licencji²⁶. W większości przypadków posiadają je wyłącznie podmioty zarejestrowane w danym kraju i to one jako przewoźnicy przyjmujący kontynuują transport na terytorium swojego kraju. Zgodnie zatem z SMGS zarówno odbiorcy, jak i nadawcy przysługiwać będzie wyłącznie prawo do złożenia reklamacji do przewoźnika, który jako pierwszy albo ostatni przewoził towar. Przy czym w przypadku uznania reklamacji i wypłaty odszkodowania przez jednego z przewoźników,

jeżeli szkoda powstała z winy innego przewoźnika, kilku przewoźników albo nie można udowodnić z czyjej winy szkoda powstała, przewoźnik, który wypłacił odszkodowanie, ma prawo wystąpić z roszczeniem regresowym wobec innych uczestniczących w przewozie przewoźników, zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 36 SMGS.

Prawo do złożenia reklamacji przysługuje wyłącznie z tytułu odszkodowania za częściowy brak, uszkodzenie (zepsucie) towaru, a także z tytułu przekroczenia terminu dostawy oraz zaginięcia towaru, z tytułu zwrotu nadpłat należności przewozowych oraz dla pozostałych roszczeń – wynikających wyłącznie z umowy przewozu. Jeżeli przewoźnik całkowicie albo częściowo odrzuci reklamację albo nie udzieli odpowiedzi na reklamację w ustalonym terminie, podmiot, który wniósł reklamację, może wytoczyć powództwo do sądu właściwego dla siedziby tego podmiotu, do którego złożono reklamację.

Kwestią sporną jest możliwość egzekwowania roszczeń w drodze reklamacji z powołaniem się na naruszenie Instrukcji służbowej do SMGS, która również zawiera wiele regulacji doprecyzowujących m.in. procedurę przeładunku towaru przy zmianie szerokości toru. Ze względu na ograniczenie odpowiedzialności przewoźnika wyłącznie do zakresu treści umowy przewozu²⁷ oraz przyjętą zasadę, że w przypadku innego porozumienia między przewoźnikami postanowienia wspomnianej Instrukcji nie mają zastosowania, wydaje się, że jedynie bezpośrednie naruszenie określonych warunków zawartych w umowie przewozu uprawniałoby do wniesienia reklamacji w związku ze szkodą, jaką przewoźnik wyrządził z powodu naruszenia tej Instrukcji.

Ponadto nadawca ponosi odpowiedzialność za prawidłowość danych i oświadczeń zamieszczanych przez niego w liście przewozowym, a w razie zaistnienia nieprawidłowości obowiązany jest wypłacić przewoźnikowi karę umowną w wysokości pięciokrotnego przewoźnego²⁸. W SMGS przewidziano również bezwzględną nieważność postanowień umowy przewozu, które bezpośrednio lub pośrednio odbiegają od postanowień SMGS – z wyjątkiem przypadków w niej zastrzeżonych²⁹. Nieważność takich postanowień nie wpłynie na ważność innych postanowień umowy przewozu.

4. SANKCJE ZA NARUSZENIE SMGS W ŚWIELE KONWENCJI WIEDEŃSKIEJ

W związku z brakiem mechanizmów rozwiązywania międzynarodowych sporów dotyczących stosowania SMGS należy rozważyć, czy strona, której interesy zostały naruszone w wyniku niezastosowania się podmiotu z innego państwa-sygnatariusza SMGS do zasad wynikających z tej umowy oraz Instrukcji służbowej do SMGS, może skorzystać z innych rozwiązań przewidzianych w prawie międzynarodowym. W tym kontekście rozważyć można w szczególności regulacje Konwencji wiedeńskiej. Przewiduje ona możliwość wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu wielostronnego w przypadku jego istotnego naruszenia³⁰. Za istotne naruszenie traktatu uznaje się nieprzewidziane w Konwencji wiedeńskiej odrzucenie traktatu lub pogwałcenie postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu. W razie stwierdzenia takiego istotnego naruszenia wielostronnego traktatu przez jedną ze stron stronom, które zostały dotknięte tym naruszeniem, jak również pozostałym sygnatariuszom dane-

go traktatu, przysługują różnorodne mechanizmy prawne mające za zadanie skłonienie państwa naruszającego postanowienia traktatu do ponownego stosowania się do wynikających z niego zasad. Strona szczególnie dotknięta naruszeniem upoważniona jest do powołania się na to naruszenie jako podstawę zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunkach między nią a państwem winnym naruszenia. W praktyce wydaje się, że jeśli chodzi o SMGS, naruszenie zazwyczaj dotyczyć będzie państw ze sobą sąsiadujących, będzie to zatem najczęstszy przypadek, kiedy możliwe będzie skorzystanie z tego rozwiązania.

W tym kontekście warto przypomnieć, że przedmiotem SMGS jest organizacja i ustalenie jednolitych norm prawnych przewozu towarów w bezpośredniej międzynarodowej komunikacji kolejowej i w bezpośredniej międzynarodowej komunikacji kolejowo-promowej. Cel traktatu należy ponadto rozpatrywać w świetle głównych celów powołania OSŻD, którymi są m.in.:

- 1) rozwój i poprawa międzynarodowego transportu kolejowego, głównie między Europą a Azją, w tym transportu kombinowanego,
- 2) kształtowanie skoordynowanej polityki transportowej w zakresie międzynarodowego ruchu kolejowego,
- 3) opracowanie strategii funkcjonowania transportu kolejowego oraz działalności OSŻD,
- 4) współpraca w zakresie operacji transportu kolejowego oraz zagadnień technicznych związanych z dalszym rozwojem międzynarodowego ruchu kolejowego,
- 5) udoskonalanie międzynarodowego prawa transportowego³¹.

W świetle tak szeroko ujętych celów wprowadzania regulacji zmierzających do usprawnienia i ujednolicenia międzynarodowej komunikacji kolejowej między Europą a Azją można rozważyć, czy istotnym naruszeniem traktatu będzie wyłącznie naruszenie wprost w nim wyrażonych norm, czy również podejmowanie działań, które, mimo że formalnie są zgodne z regulacjami SMGS, znacznie godzą w jej cel, jakim jest doprowadzenie do sytuacji, w której transport między stronami SMGS odbywałby się w sposób najbardziej efektywny, prosty i ujednolicony. Z tego powodu nie można wykluczyć, że instrumentalne wykorzystywanie norm względnie obowiązujących (np. przez umowne ukształtowanie trasy i warunków przewozu, które wiązałoby się z kilkukrotnym wydaniem listu przewozowego SMGS bez obiektywnego uzasadnienia), a tym samym utrudnienie lub spowolnienie międzynarodowego przewozu towarów, może zostać uznane za działanie istotnie naruszające tę umowę.

5. KONKLUZJE

Występujące w obrocie prawnym umowy resortowe, którym w świetle obecnie obowiązującej Konstytucji RP odmawia się statusu aktu normatywnego o mocy prawa powszechnie obowiązującego, mają jednak nierzadko niebagatelne znaczenie praktyczne. Przykładem takiej umowy jest SMGS, która reguluje relacje między przewoźnikami w ramach międzynarodowego transportu kolejowego towarów odbywającego się między Azją a Europą. Z jednej strony określa ona podstawowe zasady dotyczące przewozu, z drugiej zaś – stanowi podstawę prawną do wydawania listu przewozowego

SMGS i wspólnego listu przewozowego CIM/SMGS, a także dokumentów potwierdzających zawarcie umowy przewozu, wykorzystywanych m.in. do realizacji obowiązków i korzystania z praw wynikających z regulacji celnych i prawopodatkowych.

Pomimo istotnego znaczenia praktycznego umowa ta nie zapewnia obecnie dostatecznej ochrony prawnej podmiotom zaangażowanym w międzynarodowy przewóz towarów, jeśli chodzi zarówno o dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych, jak i o spory o charakterze międzynarodowym. Jest to narastający problem, zwłaszcza w kontekście częstych nowelizacji SMGS oraz rozszerzania zakresu regulacji wykraczających poza ramy polskiego ustawodawstwa. Niejasny status prawny tej umowy i związana z nim niepewność prawna również nie sprzyjają dochodzeniu roszczeń z tytułu naruszenia SMGS. Fakt ten w związku z istotnym problemem braku uwzględnienia w samej SMGS instrumentów umożliwiających dochodzenie roszczeń bezpośrednio od podmiotu dokonującego naruszenia oraz w związku z brakiem mechanizmów ułatwiających dochodzenie roszczeń przez podmioty inne niż nadawca, odbiorca czy przewoźnik sprawia, że inne podmioty, również zaangażowane w realizację usług na potrzeby międzynarodowego transportu towarów, znajdują się w wysoce niekorzystnym położeniu z perspektywy możliwości żądania przestrzegania regulacji SMGS. Problem ten dotyczy może np. operatorów terminali przeładunkowych, którzy prowadzą działalność w strefach przygranicznych, a na których sytuację w znacznym stopniu oddziałują zasady przewidziane w SMGS oraz w Instrukcji służbowej do SMGS. Podmioty te nie mają obecnie szerokiego zakresu możliwości dochodzenia swoich praw.

Należy przy tym podkreślić, że brak dostatecznych mechanizmów ochrony praw podmiotów zaangażowanych w międzynarodowy przewóz towarów może zostać instrumentalnie wykorzystany przez niektóre państwa-strony SMGS. Brak efektywnych mechanizmów ochrony międzynarodowej może stanowić bodziec do naruszania zasad wynikających np. z Instrukcji służbowej do SMGS, która przewiduje niższy standard ochrony oraz możliwość zastąpienia jej postanowieniami umownymi. Potencjalnie może to skłaniać przewoźników do formułowania postanowień umowy przewozu w sposób formalnie zgodny z SMGS, lecz jednocześnie modyfikujący zasady wynikające ze wspomnianej Instrukcji w sposób naruszający interesy podmiotów działających na terytorium danego państwa. Działania te mogą być na pierwszy rzut oka niedostrzegalne i trudne do udowodnienia. W związku z tym, że obecnie w ramach OSŻD nie przewidziano w tym zakresie żadnych rozwiązań, najskuteczniejszym sposobem ochrony interesów podmiotów zaangażowanych w międzynarodowy transport kolejowy, lecz „pominiętych” przez SMGS, będzie skorzystanie z mechanizmów międzynarodowych spoza OSŻD, przewidzianych np. w Konwencji wiedeńskiej. Ponadto rozważyć można skorzystanie z mechanizmów typu *soft law*, czyli np. poinformować o zaistniałych nieprawidłowościach Komitet OSŻD, organ odpowiedzialny za rozstrzyganie kwestii związanych z SMGS.

Podsumowując, obecny sposób regulacji mechanizmów dochodzenia roszczeń i rozwiązywania sporów w sytuacji, gdy postanowienia SMGS naruszył przewoźnik z innego

państwa-strony, jest niewłaściwy, gdyż nie chroni odpowiednio interesów jednostek oraz sygnatariuszy SMGS. W związku z tym istnieje potrzeba, by rozważyć wprowadzenie odpowiednich zmian w SMGS albo jak najszybciej wdrożyć rozwiązania przewidziane w Konwencji o międzynarodowym ruchu kolejowym, które zapewniłyby skuteczniejszą ochronę i lepszą efektywność w rozstrzyganiu sporów między stronami SMGS.

Jednocześnie podkreślić należy, że SMGS to zaledwie jeden z wielu przykładów, gdy realizowana od kilkudziesięciu lat umowa międzynarodowa wywołuje wątpliwości prawne, w tym co do jej umiejscowienia w konstytucyjnym systemie źródeł prawa, a w konsekwencji co do związania adresatów (w tym podmiotów prywatnych – przedsiębiorców), co naraża ich jednocześnie na obniżenie standardu ochrony gwarantowanego przez polskiego ustawodawcę. Sytuacja ta może budzić poważne zastrzeżenia w kontekście konstytucyjnych zasad ustrojowych, takich jak m.in. demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji RP), legalizm (art. 7), proporcjonalność (art. 31 ust. 3), hierarchiczny i dualistyczny system źródeł prawa (art. 87 i nast.), a nawet społeczna gospodarka rynkowa i wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22).

Przypisy

- ¹ Dz. Urz. Ministra Transportu i Gospodarki Wodnej z 1995 r. Nr 9, poz. 21, dalej: SMGS.
- ² Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, dalej: Konwencja wiedeńska.
- ³ Umowa o międzynarodowej komunikacji osobowej (SMPS, z ros. Соглашение о международном пассажирском сообщении) została uchwalona podczas konferencji przedstawicieli zarządów kolejowych państw-sygnatariuszy w grudniu 1948 r. Weszła w życie w dniu 1 listopada 1951 r., a jej treść opublikowano w Biuletynie PKP S.A. z 2001 r., z. B, nr 5, poz. 7.
- ⁴ Organizacja Współpracy Kolei, *Information guide*, <https://en.osjd.org/en/9195>, dostęp: 14.02.2025; M. Antonowicz, *65 lat działalności OSŻD w przestrzeni euroazjatyckiej*, „Problemy Kolejnictwa” 2021, nr 192, s. 8, <http://dx.doi.org/10.36137/1921p>.
- ⁵ Art. 55 SMGS oraz pkt 1.2. Instrukcji służbowej do SMGS.
- ⁶ Dziennik Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych z 1951 r. Nr 17, poz. 166.
- ⁷ M. Czepelak, *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008, s. 111 i nast.
- ⁸ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.
- ⁹ Wyroki SN:
 - 1) z dnia 2 września 1970 r., I CR 333/70, OSNCP 1971, nr 5, poz. 94;
 - 2) z dnia 3 maja 1974 r., I CR 195/74, niepubl.;
 - 3) z dnia 3 maja 1982 r., IV CR 89/82, OSNCP 1983, nr 2-3, poz. 36;
 - 4) z dnia 10 kwietnia 1985 r., I CR 65/85, OSNCP 1986, nr 1-2, poz. 15.
 Zob. także:
 - 1) uchwała SN z dnia 27 maja 1992 r., III CZP 58/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 222;
 - 2) uchwała składu siedmiu sędziów SN, mająca moc zasady prawnej, z dnia 11 stycznia 1970 r., III CZP 1/70, OSNCP 1971, nr 10, poz. 167;
 - 3) postanowienie SN z dnia 23 maja 1973 r., I CZ 83/73, OSNCP 1974, nr 4, poz. 73.
- ¹⁰ III CZP 71/73, OSNCP 1975, nr 5, poz. 72.
- ¹¹ Zob.:
 - 1) uchwała SN z dnia 11 grudnia 2003 r., III CZP 82/03, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20czp%2082-03.pdf>, dostęp: 5.05.2025;
 - 2) wyrok SN z dnia 14 maja 1979 r., II CR 148/79, OSNCP 1980, nr 1, poz. 8;
 - 3) uchwała SN z dnia 5 października 1974 r., III CZP 71/73, dok. cyt.

Ponadto Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 9 lutego 1996 r. (I ACr 1076/95, OSA 1996, nr 9, s. 33) jednoznacznie stwierdził, że umowy warszawskie, w tym SMGS, nie mają statusu umów międzynarodowych w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.).

- ¹² III CZP 82/03, dok. cyt.
- ¹³ K 33/02, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=500&sprawa=2713>, dostęp: 5.05.2025.
- ¹⁴ M. Czepelak, dz. cyt., s. 111 i nast.; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 599 i nast.
- ¹⁵ K. Wesołowski, w: D. Ambrożuk, D. Dąbrowski, K. Wesołowski, *Prawo przewozowe. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2019, art. 1.
- ¹⁶ W. Braś, *Głosa do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z 5 października 1974, III CZP 71/73*, OSNC 1975, nr 5, s. 482. Szersze rozważania na ten temat również w: Z. Żółciński, *Systemy prawne regulujące międzynarodowe przewozy towarów kolejami*, Warszawa 1971.
- ¹⁷ Tytułem przykładu: W. Braś, *Odpowiedzialność kolei za szkody wyrządzone podróżnym w ruchu międzynarodowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 1, s. 57 i nast.
- ¹⁸ Na ten temat szerzej m.in. w: M. Jabłoński, K. Koźmiński, *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce. Degradacja stanu prawnego oraz jej skutki*, Warszawa 2023.
- ¹⁹ List przewozowy SMGS jest m.in. uznawany za dokument przewozowy na gruncie art. 42 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.). Zob. np. Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie dokumentowania wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów dla celów podatku od towarów i usług*, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-17-grudnia-2020-r-w-sprawie-dokumentowania-wdt-dla-celow-wat>, dostęp: 14.02.2025.
- ²⁰ Zob. np. Organisation for Cooperation between Railways, *OSJD Reports*, <https://en.osjd.org/en/9194>, dostęp: 14.02.2025.
- ²¹ O ciągłym rozwoju międzynarodowego prawa przewozowego w ramach transportu towarów ze Wschodu na Zachód świadczą również m.in. nadal trwające prace nad konwencją o bezpośrednim międzynarodowym ruchu kolejowym, opracowywaną w ramach OSŻD. Informacje dotyczące projektu nowej konwencji znajdują się na stronie internetowej OSŻD: Organisation for Cooperation between Railways, *Convention on Direct International Railway Traffic*, <https://en.osjd.org/en/9190>, dostęp: 14.02.2025.
- ²² Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzona w Bernie dnia 9 maja 1980 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 100, poz. 674 ze zm., dalej: COTIF.
- ²³ S. Calme, *Relationship between the European Union Railway Transport Law and the Railway Protocol*, „Cape Town Convention Journal” 2016, vol. 5, issue 1, s. 158, <https://doi.org/10.1080/2049761X.2016.1252261>; J. Godlewski, w: *Konwencja COTIF/CIM a umowa SMGS*, red. J. Godlewski, Gdynia 2010, s. 7.
- ²⁴ Organisation for Cooperation between Railways, *Draft Convention*, <https://en.osjd.org/en/9190/page/106077?id=2782>, dostęp: 14.02.2025.
- ²⁵ Art. 46 SMGS.
- ²⁶ Zob. np. art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 697.
- ²⁷ Art. 37 § 1 SMGS.
- ²⁸ Art. 16 SMGS.
- ²⁹ Art. 6 SMGS.
- ³⁰ T. Giegerich, w: *Vienna Convention on the Law of Treaties*, red. O. Dörr, K. Schmalenbach, Heidelberg 2018, s. 1103-1116, <https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8>.
- ³¹ Zob. statut OSŻD z dnia 30 września 2020 r., edycja 7., w: Organisation for Cooperation between Railways, *About OSJD*, <https://en.osjd.org/en/8908>, dostęp: 14.02.2025.

Bibliografia

Literatura

- Ambrożuk D., Dąbrowski D., Wesołowski K., *Prawo przewozowe. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2019.
- Antonowicz M., *65 lat działalności OSŻD w przestrzeni euroazjatyckiej*, „Problemy Kolejnictwa” 2021, nr 192, <http://dx.doi.org/10.36137/1921p>.

- Braś W., *Glosa do uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z 5 października 1974*, III CZP 71/73, OSNC 1975, nr 5.
- Braś W., *Odpowiedzialność kolei za szkody wyrządzone podróżnym w ruchu międzynarodowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 1.
- Calme, S., *Relationship between the European Union Railway Transport Law and the Railway Protocol*, „Cape Town Convention Journal” 2016, vol. 5, issue 1, <https://doi.org/10.1080/2049761X.2016.1252261>.
- Czepelak M., *Umowa międzynarodowa jako źródło prawa prywatnego międzynarodowego*, Warszawa 2008.
- Jabłoński M., Koźmiński K., *Otoczenie prawne sektora bankowego w Polsce. Degradacja stanu prawnego oraz jej skutki*, Warszawa 2023.
- Konwencja COTIF/CIM a umowa SMGS, red. J. Godlewski, Gdynia 2010.
- Vienna Convention on the Law of Treaties, red. O. Dörr, K. Schmalenbach, Heidelberg 2018, <https://doi.org/10.1007/978-3-662-55160-8>.
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
- Żółciński Z., *Systemy prawne regulujące międzynarodowe przewozy towarów kolejami*, Warszawa 1971.
- Źródła internetowe**
- Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie dokumentowania wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów dla celów podatku od towarów i usług*, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-17-grudnia-2020-r-w-sprawie-dokumentowania-wdt-dla-celow-vat>, dostęp: 14.02.2025.
- Organisation for Cooperation between Railways, *About OSJD*, <https://en.osjd.org/en/8908>, dostęp: 14.02.2025.
- Organisation for Cooperation between Railways, *Convention on Direct International Railway Traffic*, <https://en.osjd.org/en/9190>, dostęp: 14.02.2025.
- Organisation for Cooperation between Railways, *Draft Convention*, <https://en.osjd.org/en/9190/page/106077?id=2782>, dostęp: 14.02.2025.
- Organisation for Cooperation between Railways, *Information guide*, <https://en.osjd.org/en/9195>, dostęp: 14.02.2025.
- Organisation for Cooperation between Railways, *OSJD Reports*, <https://en.osjd.org/en/9194>, dostęp: 14.02.2025.
- Akty prawne**
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzona w Bernie dnia 9 maja 1980 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 100, poz. 674 ze zm.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 361 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 697.
- Orzecznictwo**
- Postanowienie SN z dnia 23 maja 1973 r., I CZ 83/73, OSNCP 1974, nr 4, poz. 73.
- Uchwała SN z dnia 5 października 1974 r., III CZP 71/73, OSNCP 1975, nr 5, poz. 72.
- Uchwała SN z dnia 11 grudnia 2003 r., III CZP 82/03, <https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20czp%2082-03.pdf>, dostęp: 5.05.2025.
- Uchwała SN z dnia 11 stycznia 1970 r., III CZP 1/70, OSNCP 1971, nr 10, poz. 167.
- Uchwała SN z dnia 27 maja 1992 r., III CZP 58/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 222.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 lutego 1996 r., I ACr 1076/95, OSA 1996, nr 9, s. 33.
- Wyrok SN z dnia 2 września 1970 r., I CR 333/70, OSNCP 1971, nr 5, poz. 94.
- Wyrok SN z dnia 3 maja 1974 r., I CR 195/74, niepubl.
- Wyrok SN z dnia 3 maja 1982 r., IV CR 89/82, OSNCP 1983, nr 2-3, poz. 36.
- Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 1985 r., I CR 65/85, OSNCP 1986, nr 1-2, poz. 15.
- Wyrok SN z dnia 14 maja 1979 r., II CR 148/79, OSNCP 1980, nr 1, poz. 8.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=2&dokument=500&sprawa=2713>, dostęp: 5.05.2025.
- Inne źródła**
- Umowa o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej z dnia 1 listopada 1951 r. (SMGS), Dz. Urz. Ministra Transportu i Gospodarki Wodnej z 1995 r. Nr 9, poz. 21.
- Umowa o międzynarodowej komunikacji osobowej (SMPS) z dnia 1 listopada 1951 r., Biuletyn PKP S.A. z 2001 r., z. B, nr 5, poz. 7.
- Umowa o przewozie towarów kolejami żelaznymi w bezpośredniej komunikacji międzynarodowej (MGS), Dziennik Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych z 1951 r. Nr 17, poz. 166.