

Raport Kolejowy

2 _ 2025

Wydawnictwo
pod patronatem



ISSN 2081-383X

WYDAWNICTWO POLSKIEJ IZBY KOLEI

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

**ODBUDOWA
PO POWODZI**

CPK

**KOMPONENT
KOLEJOWY**

PKP INTERCITY

**INWESTYCJE
INFRASTRUKTURALNE**



KULTURA
BEZPIECZEŃSTWA
W TRANSPORCIE KOLEJOWYM





UMOWA O MIĘDZYNARODOWEJ KOLEJOWEJ KOMUNIKACJI TOWAROWEJ (SMGS) PYTANIA I KONTROWERSJE

Umowa o Międzynarodowej Kolejowej Komunikacji Towarowej (SMGS) odgrywa istotną rolę w regulowaniu międzynarodowego transportu kolejowego na obszarze Europy Wschodniej, Azji i byłych krajów ZSRR. Wątpliwości budzi jednak zarówno jej status prawny, jak i efektywność oraz egzekwowalność, szczególnie w kontekście potrzeby ochrony praw polskich przedsiębiorców. Wobec powyższego oraz na podstawie obserwacji doświadczeń praktycznych – uzasadniona jest teza, że obecny brak efektywnych mechanizmów ochrony interesów uczestników przewozu może prowadzić do sytuacji instrumentalnego wykorzystywania tej umowy, zwłaszcza przez zagranicznych przewoźników, kosztem krajowych podmiotów. Pojawiają się zatem pytania o konieczność doprecyzowania statusu prawnego SMGS oraz wprowadzenia skuteczniejszych środków egzekwowania zobowiązań wynikających z tej umowy na gruncie międzynarodowym.

UMOWA SMGS ZOSTAŁA OPRACOWANA PRZEZ ORGANIZACJĘ WSPÓŁPRACY KOLEI (OSŻD), KTÓREJ KLUCZOWE ZADANIA OBEJMUJĄ NIEUSTANNY ROZWÓJ MIĘDZYNARODOWEGO TRANSPORTU KOLEJOWEGO, KOORDYNACJĘ POLITYKI TRANSPORTOWEJ, A TAKŻE ULEPSZANIE I UJEDNOLICANIE PRZEPISÓW PRAWA TRANSPORTOWEGO NA POZIOMIE MIĘDZYNARODOWYM.

Mimo dynamicznego postępu technologicznego oraz rozwoju innych form transportu, szczególnie lotniczego, międzynarodowy transport kolejowy odgrywa wciąż istotną rolę w globalnej wymianie handlowej, zapewniając efektywny sposób przewozu znacznej ilości towarów na duże odległości. Dość przypomnieć, intensywnie popularyzowaną do niedawna, inicjatywę Pasa i Szlaku (czyli nowego Jedwabnego Szlaku, One Belt-One Road) lub najnowsze ukraińskie inwestycje w linie kolejowe – by przekonać się, że również w XXI wieku komunikacja szynowa stanowi wciąż atrakcyjną alternatywę dla połączeń powietrznych lub morskich. Więcej: może okazać się nawet, że znaczenie tej formy transportu będzie, choćby z uwagi na zagrożenia w ruchu lotniczym wywołane działaniami militarnymi, incydentami spowodowanymi napięciami geopolitycznymi lub wyzwaniem w obszarze ochrony środowiska, wzrastać.

Czy jednak otoczenie prawne odnoszące się do międzynarodowego transportu kolejowego uznać można za optymalne i efektywne? W niniejszym tekście skupimy się na umowie o międzynarodowej kolejowej komunikacji towarowej (SMGS), przyjętej na konferencji przedstawicieli rządów kolejowych z państw-sygnatariuszy w grudniu 1948 roku, stosowanej od 1951 r. Wraz z umową o międzynarodowej komunikacji osobowej (SMPS) stanowią one tzw. umowy warszawskie, które regulują problematykę transportu kolejowego z państwami Europy Wschodniej, byłymi krajami ZSRR oraz

wybranymi krajami azjatyckimi, takimi jak Chiny, Korea Północna i Wietnam. Umowa SMGS zawarta została w celu ujednolicenia zasad oraz poprawy jakości regulacji prawnych dotyczących międzynarodowego przewozu kolejowego towarów, zwłaszcza harmonizacji procedur przewozowych oraz zwiększenia bezpieczeństwa i efektywności tego sektora.

Umowa SMGS została opracowana przez Organizację Współpracy Kolei (OSŻD), której kluczowe zadania obejmują nieustanny rozwój międzynarodowego transportu kolejowego, koordynację polityki transportowej, a także ulepszanie i ujednolicanie przepisów prawa transportowego na poziomie międzynarodowym. OSŻD współpracuje z innymi organizacjami międzynarodowymi w zakresie gospodarki, technologii, informacji oraz ochrony środowiska. 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. Instrukcja reguluje wzajemne stosunki pomiędzy przewoźnikami uczestniczącymi w przewozie towarów na warunkach SMGS i nie odnosi się do stosunków prawnych

pomiędzy nadawcami oraz odbiorcami towarów z jednej strony, a przewoźnikami – z drugiej strony.

Choć Umowa SMGS w założeniu miała „porządkować” i upraszczać współpracę transgraniczną przewoźników, a na przestrzeni kilkudziesięciu lat stała się ważnym aktem międzynarodowego prawa przewozowego – nie brak argumentów na rzecz tezy, że nadszedł moment jej krytycznego przemyślenia oraz wypracowania nowych, skuteczniejszych mechanizmów w normowanym obszarze.

W pierwszej kolejności dostrzec trzeba argument prawno-konstytucyjny. Umowa SMGS została zawarta pomiędzy przedstawicielami rządów kolei państw-sygnatariuszy, a następnie na mocy zarządzenia Ministra Kolei z dnia 25 września 1951 r. ogłoszona w Dzienniku Taryf i Zarządzeń Komunikacyjnych, co – w świetle aktualnie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. – czyni ją „jedynie” tzw. umowę resortową. Innymi słowy, jako umowa międzynarodowa pozbawiona przymiotu ratyfikacji, a także nie podlegająca publikacji w Dzienniku Ustaw, nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. W konsekwencji: nie jest i nie może być podstawą praw i obowiązków jednostek, w tym przedsiębiorców, ani decyzji administracyjnych organów administracji publicznej. Prowadzi to do sytuacji braku możliwości bezpośredniego powołania się na SMGS przez polskimi sądami jako samodzielnej normy prawnej, przy równoczesnym braku kompleksowych mechanizmów

międzynarodowej kontroli i ochrony interesów stron umów przewozu kolejowego towarów na gruncie samej SMGS. W dodatku, od momentu jej zawarcia wiele zmieniło się w obszarze prawno-politycznym, m.in. powstały i rozwinęły się nowe formy współpracy gospodarczej, organizacje międzynarodowej (np. Unia Europejska), dysponujące własnym porządkiem prawnym oraz elementami suwerenności w polityce międzynarodowej.

Osobną kwestią jest egzekwowanie SMGS w przestrzeni międzynarodowej – zwłaszcza w przypadkach ewidentnego naruszenia tej umowy przez jej strony. Warto przypomnieć, że już kilkakrotnie wschodni sąsiedzi Polski dopuszczali się praktyk kwalifikowanych jako sprzeczne z zobowiązaniami wynikającymi z SMGS, np. na początku 2022 r., gdy Koleje Ukrainie wprowadziły zakaz przyjmowania do przewozu przesyłek nadawanych do Polski z takich krajów, jak m.in. Azerbejdżan, Gruzja, Chiny, Kazachstan, czy Federacja Rosyjska. Zdarzało się też, że przewoźnicy z państw zagranicznych – choć formalnie stosując się do zobowiązań wynikających z SMGS – faktycznie instrumentalizowali jej rozwiązania, kosztem podmiotów polskich (np. prowadzących terminale).

Ponadto problematyczne jest zastosowanie sankcji przewidzianych w umowie SMGS. Choć w jej treści przewidziano określoną liczbę instrumentów prawnych służących ochronie interesów stron umowy przewozu – aktualnie 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, w której osoba uprawniona realizuje swoje prawa, którą to zasadę, zgodnie z art. 5 SMGS stosuje się również w sprawach nieuregulowanych w tej umowie). Aktualnie nie przewidziano natomiast żadnych rozwiązań o charakterze międzynarodowym, w tym procedur rozstrzygania sporów w ramach OSŹD. W zakresie obecnie dostępnych rozwiązań egzekwowania praw stron umowy międzynarodowego kolejowego przewozu towarów w oparciu o regulacje SMGS, podstawowym i najbardziej rozbudowanym instrumentem prawnym jest prawo do złożenia reklamacji do przewoźnika, które przysługuje nadawcy i odbiorcy. Wobec zasady tej przewidziano dalsze ograniczenie: nadawca może złożyć reklamację wyłącznie

przewoźnikowi umownemu (przewoźnikowi, który odbiera towar od nadawcy), zaś odbiorca – przewoźnikowi wydającemu mu towar. W praktyce międzynarodowego transportu kolejowego w transport zaangażowanych jest kilku przewoźników, co wiąże się z faktem, że aby móc przewozić towary koleją na terytorium danego kraju potrzebne jest najczęściej uzyskanie licencji. W większości przypadków posiadają je wyłącznie podmioty zarejestrowane w danym kraju i to one, jako przewoźnicy przyjmujący, kontynuują transport na terytorium swojego kraju. Zatem zgodnie z SMGS zarówno odbiorcy, jak i nadawcy, przysługiwac 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).



Zauważyć trzeba, że 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 w oparciu o 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 przewozu oraz przyjętej zasady, że w przypadku innego porozumienia pomiędzy przewoźnikami postanowienia Instrukcji Służbowej ulegają wyłączeniu, wydaje się, że jedynie bezpośrednie naruszenie określonych warunków zawartych w umowie przewozu uprawniałoby do wniesienia reklamacji w związku ze szkodą, jaką przewoźnik wyrządził z naruszeniem Instrukcji Służbowej.

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

Wydaje się nam, że pomimo istotnego znaczenia praktycznego, umowa ta nie zapewnia obecnie dostatecznej ochrony prawnej podmiotom zaangażowanym w międzynarodowy przewóz towarów, zarówno w ramach dochodzenia roszczeń

cywilnoprawnych, jak i sporów o charakterze międzynarodowym, co stanowi narastający problem, zwłaszcza w kontekście jej częstych nowelizacji 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 powiązaniu z istotnym problemem braku uwzględniania 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 związanych z międzynarodowym transportem towarów znajdują się w wysoce niekorzystnym położeniu z perspektywy możliwości żądania przestrzegania regulacji SMGS. Problem ten dotyczyć może na przykład operatorów terminali przeładunkowych prowadzących działalność w strefach przygranicznych, 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 w sposób instrumentalny wykorzystany przez niektóre państwa SMGS. Brak efektywnych mechanizmów ochrony międzynarodowej stanowi bodziec do jego wykorzystania w postaci naruszenia zasad wynikających na przykład z Instrukcji Służbowej, która przewiduje niższy standard ochrony oraz możliwość zastąpienia jej postanowieniami umownymi. Fakt ten potencjalnie może skłaniać przewoźników do formułowania postanowień umowy przewozu w sposób formalnie zgodny z SMGS, lecz jednocześnie modyfikujący zasady wynikające z Instrukcji Służbowej w sposób naruszający interesy podmiotów działających na terenie danego państwa. Działania te mogą być na pierwszy rzut oka niedostrzegalne i trudne do udowodnienia.

Podsumowując: mamy świadomość, że uregulowanie lub choćby harmonizacja

międzynarodowego prawa przewozowego jest zadaniem trudnym, a SMGS – w sposób lepszy albo gorszy – służy tym celom od siedemdziesięciu lat. Pytanie czy nie nadszedł czas rozważenia nowych rozwiązań, które wyeliminowałyby zasygnalizowane wyżej mankamenty, zapewniając bardziej efektywną ochronę jej adresatów, w tym polskich przedsiębiorców.

Barbara Błaszczak, Krzysztof Koźmiński



BARBARA BŁASZCZAK

doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w dyscyplinie nauki prawne.



KRZYSZTOF KOŹMIŃSKI

profesor Uniwersytetu Warszawskiego, doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Ekonomicznej Analizy Prawa oraz kierownik Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny.