

DOROTA LOST-SIEMIŃSKA

REGUŁY ROTTERDAMSKIE A INNE KONWENCJE PRZEWOZOWE

Autorka artykułu stawia sobie za zadanie polemikę z przeciwnikami ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych o umowach międzynarodowego przewozu towarów, w całości lub częściowo, drogą morską.

Ratyfikacja reguł rotterdamskich nie narusza prawa traktatów i nie narazi Polski na spory z umawiającymi się stronami konwencji CMR. Zostały one opracowane w ramach systemu Narodów Zjednoczonych.

Reguły rotterdamskie w żaden sposób nie ingerują w stosowanie CMR czy jakkolwiek inną konwencję przewozową. Polska nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie ratyfikacji reguł rotterdamskich.

Artykuł ten ma charakter polemiczny, a jego celem jest dyskusja z przeciwnikami ratyfikacji reguł rotterdamskich¹ (RR), którzy swoją negatywną opinię o regułach opierają na konfliktach występujących pomiędzy jej zapisami a zapisami innych konwencji przewozowych.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 RR „umowa przewozu” oznacza umowę, w której przewoźnik, w zamian za zapłatę frachtu, zobowiązuje się przewieźć towary z jednego miejsca do drugiego. Umowa przewiduje przewóz drogą morską i może przewidywać przewóz innymi rodzajami transportu w uzupełnieniu do przewozu morskiego. Należy zatem się zastanowić, jaki będzie stosunek RR do tych międzynarodowych instrumentów prawnych, które regulują przewóz innymi środkami transportu.

Na wstępie należy zaznaczyć, że RR, nie pozostają w jakiegokolwiek sprzeczności z innymi konwencjami regulującymi przewóz morski, gdyż zgodnie z art. 89 RR państwo przystępując do RR, zobowiązuje się jednocześnie do wypowiedzenia dotychczasowych konwencji w zakresie przewozu ładunków morzem. W swoim założeniu RR mają mieć zastosowanie do transportu *door to*

¹ Konwencja NZ o umowach międzynarodowego przewozu towarów w całości lub częściowo drogą morską, podpisana w Rotterdamie 23.09.2009 r. przez 15 państw.

door, przy czym w tym łańcuchu transportowym musi występować odcinek morski i mogą występować inne środki transportu.

Przy rozpatrywaniu stosunku RR do innych konwencji przewozowych jedną z najważniejszych jest analiza art. 26. Przewiduje on, że w sytuacji, gdy strata lub uszkodzenie towarów, lub zdarzenie czy okoliczność powodująca zwłokę w ich dostawie wystąpi w okresie odpowiedzialności przewoźnika, lecz wyłącznie przed ich załadunkiem na statek bądź wyłącznie po ich rozładunku ze statku, postanowienia RR nie będą miały pierwszeństwa przed przepisami innego aktu międzynarodowego:

- a) jeżeli załadowca zawarł osobną i bezpośrednią umowę z przewoźnikiem odnośnie do poszczególnego etapu przewozu, na którym wystąpiła strata lub uszkodzenie, bądź zdarzenie lub okoliczność powodująca zwłokę w ich dostawie;
- b) jeżeli przepisy tego innego aktu międzynarodowego w odmienny sposób regulują odpowiedzialność przewoźnika, ograniczenie odpowiedzialności lub czas na pozew;
- c) jeżeli nie można odstąpić od nich umownie w ogóle lub na niekorzyść załadowcy w ramach tego innego aktu międzynarodowego.

Analiza tego artykułu wskazuje, że w poszczególnych sytuacjach będą miały zastosowanie inne konwencje dotyczące przewozu ładunków. Konwencje te będą miały pierwszeństwo na tych odcinkach trasy, na których przewóz odbywa się innymi niż morskie środkami transportu.

Rozpatrując ewentualny konflikt konwencji rotterdamskiej z innymi konwencjami przewozowymi, powinno się sięgnąć po art. 82, który przewiduje, że RR nie będą miały zastosowania, jeżeli właściwa będzie:

- a) jakakolwiek konwencja regulująca przewóz towarów drogą powietrzną w zakresie, w którym konwencja taka, zgodnie z jej postanowieniami, ma zastosowanie do dowolnej części umowy przewozu;
- b) jakakolwiek konwencja regulująca przewóz towarów transportem drogowym w zakresie, w którym konwencja taka, zgodnie z jej postanowieniami, ma zastosowanie do przewozu towarów, które pozostają załadowane na pojazd ciężarowy do transportu drogowego przewożony na statku;
- c) jakakolwiek konwencja regulująca przewóz towarów koleją w zakresie, w którym konwencja taka, zgodnie z jej postanowieniami, ma zastosowanie do przewozu towarów drogą morską jako uzupełnienie przewozu koleją;
- d) jakakolwiek konwencja regulująca przewóz towarów wodami śródlądowymi, w zakresie, w którym konwencja taka, zgodnie z jej postanowieniami, ma zastosowanie do przewozu towarów, bez przeładunku, zarówno wodami śródlądowymi, jak i drogą morską.

Porównując art. 26 z art. 82, można stwierdzić, że art. 82 daje jeszcze większe pierwszeństwo innym konwencjom międzynarodowym przed RR niż art. 26. Oba artykuły dotyczą sytuacji, w której mogłyby powstać wątpliwości co do

tego, jaki akt prawny stosować, i oba artykuły przewidują pierwszeństwo innych konwencji nad RR, z tym że art. 82 jeszcze bardziej podkreśla to pierwszeństwo.

Krytycy RR twierdzą, że uregulowania zawarte w art. 26 i 82 są niewystarczające do osiągnięcia jednolitości, a wręcz wprowadzają jeszcze więcej różnorodności i sprzeczności do obecnie panujących systemów. Starając się udowodnić tę tezę, jako przykład podają sytuację związaną z przewozem towarów z Wrocławia do Southampton:

1. Jeżeli w Polsce przewóz odbywałby się wodami śródlądowymi, wówczas ten odcinek nie byłby objęty żadną konwencją międzynarodową, chyba że przewoźnik w umowie przewozu rozciągnął obowiązywanie RR. Jeżeli przewoźnik nie rozciągnie obowiązywania RR na drogę śródlądową i dokona przewozu dwoma różnymi środkami transportu objętymi dwoma różnymi umowami, nadal będzie to transport multmodalny, jednakże zgodnie z prawem będzie to oddzielnie przewóz drogą śródlądową, nieobjętą umową międzynarodową oraz transport morski objęty RR.
2. Jeżeli przewóz odbywałby się transportem drogowym, a następnie morskim, to możliwe są następujące sytuacje:
 - przewoźnik może wybrać dla całości transportu RR;
 - przewoźnik może wybrać RR dla części morskiej oraz CMR² dla części lądowej;
 - jeżeli przewóz na części morskiej odbywa się promem, na który załadowany został samochód przewożący towar, wówczas całość trasy może być objęta CMR.

Te różne rozwiązania, zdaniem krytyków, wskazują na słabość RR. W założeniu ujednoczenie reguł rządzących przewozem było szczytnym celem RR, jednak wydaje się, że nie został on osiągnięty.

Zdaniem krytyków szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że w zależności od woli przewoźnika i wyboru przez niego prawa odpowiedniego dla danego kontraktu zastosowanie znajdują różne granice odpowiedzialności. RR nie wprowadzają zatem jednolitości. Wręcz przeciwnie – RR wprowadzają jeszcze jeden reżim odpowiedzialności, który podobno miał zastąpić wszystkie poprzednie, ale tylko dodał kolejny rygor do już istniejących w zakresie transportu lądowego.

Zdaniem przeciwników RR trudno jest wytłumaczyć, dlaczego odpowiedzialność przewoźnika za przewóz tego samego towaru morzem ma mieć inny wymiar niż jego odpowiedzialność za ten sam towar przewożony lądem czy też wodami śródlądowymi. RR utrzymują odmiennność przewozu morskiego i zachowują jego specyfikę, w szczególności w zakresie odpowiedzialności, ale czy uzasadnione jest rozciąganie tych specyficznych reguł rządzących transportem

² Konwencja o umowie międzynarodowego przewozu drogowego towarów (CMR) sporządzona w Genewie 19.05.1956 r. (Dz.U. z 1962 r., Nr 49, poz. 238, sprost. Dz.U. z 1995 r., Nr 69, poz. 352).

morskim na inne rodzaje transportu, w szczególności te, które mają własne zasady odpowiedzialności? Dlaczego odpowiedzialność za przewóz towarów drogą lądową ma być mniejsza w sytuacji, gdy dalsza część przewozu odbywa się drogą morską? Nie ma możliwości skorzystania z takiego przywileju, gdy transport towarów odbywa się wyłącznie drogą lądową. Różnica jest znacząca, gdyż zgodnie z RR odpowiedzialność kształtuje się na poziomie 3 SDR za kilogram, podczas gdy zgodnie z konwencją CMR jest to 8,33 SDR za kilogram. Jest to więc odpowiedzialność niemal trzykrotnie wyższa w wypadku transportu drogowego w porównaniu z transportem morskim. Stawia to oczywiście w uprzywilejowanej sytuacji przewoźnika morskiego, natomiast dyskryminuje przewoźnika lądowego, który nie będzie wykonywał części przewozu drogą morską.

Porównując ograniczenie odpowiedzialności w RR z innymi konwencjami przewozowymi, należy stwierdzić, że:

- zgodnie z art. 59 RR odpowiedzialność przewoźnika z tytułu naruszenia zobowiązań ograniczona jest to 3 SDR za kilogram ładunku lub do 875 SDR za opakowanie (przy czym przyjmuje się wyższy limit);
- w transporcie drogowym – zgodnie z art. 23 konwencji CMR – jest to 8,33 SDR za kilogram;
- w transporcie wodnym śródlądowym – zgodnie z art. 20 konwencji budapeszteńskiej³ – są to 2 SDR za kilogram lub 666.6 SDR za opakowanie (przy czym przyjmuje się wyższy limit);
- w transporcie lotniczym – zgodnie z art. 22 konwencji montrealskiej⁴ – jest to 17 SDR za kilogram;
- w transporcie kolejowym – zgodnie z art. 40 CIM⁵ – jest to 17 SDR za kilogram.

W literaturze wskazuje się także inne potencjalne konflikty, m.in. związane z dokumentami w sytuacji, gdy przykładowo ładunek jest częściowo przewożony drogą lądową transportem drogowym, a częściowo drogą morską. Istnieje wówczas możliwość objęcia całości tego transportu RR. Przewoźnik będzie miał zatem obowiązek wydania dokumentów przewozowych określonych w rozdz. 3 oraz w rozdz. 8 RR. Nie zwalnia to jednak takiego przewoźnika z obowiązku wydania dokumentów stosownie do konwencji CMR. Konwencja CMR przewiduje prawo załadowcy do otrzymania *consignment note* (art. 4

³ Konwencja CMNI, zwana budapeszteńską, dotycząca umowy przewozu ładunków drogami wodnymi śródlądowymi (*Budapest Convention on the Contract for the Carriage of Goods by Inland Waterways*), podpisana 22.06.2001 r. Nie została ratyfikowana przez RP.

⁴ Konwencja o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu 28.05.1999 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 37, poz. 235).

⁵ Przepisy ujednoczone o umowie międzynarodowego przewozu towarów kolejami (CIM), stanowiące załącznik B do protokołu z 3.06.1999 r. wprowadzającego zmiany do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzonej w Bernie 9.05.1980 r. (Dz.U. z 2007 r., Nr 100, poz. 674).

CMR), a objęcie całego przewozu RR nie pozbawia go tego prawa. Oznacza to, że do tego samego przewozu konieczne będzie wydanie dokumentów na podstawie dwóch różnych konwencji przewozowych, co niewątpliwie może prowadzić do sytuacji konfliktowych. Dokumenty przewozowe wydane na podstawie różnych konwencji mogą różnić się od siebie szczegółami w nich zawartymi. Podobnie dokumenty określone w innych konwencjach przewozowych mogą zawierać inne dane niż w RR.

Poza sporami dotyczącymi dokumentów krytycy RR wskazują, że odmiennie uregulowane są reguły rządzące dostawą, inaczej uregulowana jest odpowiedzialność przewoźnika za szkodę „niezlokalizowaną” czy odpowiedzialność załadowcy. Zdaniem autorki wykazywanie szczegółowych różnic w brzmieniu zapisów poszczególnych konwencji dotyczących transportu ładunków jest niepotrzebne. Jest oczywiste, że różnice w tych konwencjach istnieją, i nie trzeba przeprowadzać dogłębnej analizy poszczególnych artykułów, by to stwierdzić. Konwencje te były opracowywane w różnym czasie, przez różne gremia i regulują różne rodzaje transportu. Krytycy starają się udowodnić, że skutkiem różnego brzmienia poszczególnych artykułów konwencji odnoszących się do tych samych kwestii (odpowiedzialność, dokumenty itp.) jest występowanie konfliktu. Tymczasem celem instrumentu ujednolicającego system nie jest wprowadzenie zapisów identycznych z jakąkolwiek poprzednią konwencją przewozową czy próba skomasowania wszystkich konwencji. Celem jest umożliwienie stosowania przepisów w nim zawartych do wszystkich rodzajów transportu i w ten sposób osiągnięcie jednolitości.

Krytykom RR trudno jest obronić tezę, że reguły wprowadzają więcej bałaganu niż porządku, ponieważ sami stwierdzają, że art. 82 RR rozwiewa wszelkie wątpliwości. Twierdzą oni także, że RR nie osiągną zamierzonego celu, gdyż nie będą miały zastosowania do wielu przypadków transportu drzwi-drzwi, nawet wówczas, gdy część tego transportu wykonywana jest drogą morską. Z taką tezą nie można się zgodzić. Art. 82 RR wyraźnie określa, że CMR będą miały zastosowanie tylko do odpowiedzialności przewoźnika w wyjątkowej sytuacji, gdy pojazd wraz z ładunkiem zostanie załadowany na statek. RR nie będą jednak nawet w tym wypadku wyłączone, ponieważ CMR będzie miała zastosowanie do ładunku znajdującego się na ciężarówce, natomiast, wydaje się, że do samej ciężarówki jako ładunku statku nadal będą mogły mieć zastosowanie RR.

Nie można również zgodzić się z tezą, wynikającą z interpretacji art. 26, że ze swej istoty przewóz morski w przewozie multimodalnym poprzedzony jest np. przewozem drogowym, a zatem CMR będzie miała pierwszeństwo przed RR w każdym wypadku. Jest to konkluzja błędna, ponieważ CMR będzie miała pierwszeństwo przed RR tylko i wyłącznie wówczas, gdy nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że szkoda wystąpiła podczas przewozu drogowego. Gdy natomiast nie ma pewności, gdzie wystąpiła szkoda, RR mogą mieć zastosowanie do całości przewozu.

Błędne wydaje się także stwierdzenie, że państwo, które chce się zachować poprawnie, powinno wypowiedzieć konwencję CMR. Art. 89 przewiduje wyłącznie wypowiedzenie konwencji w zakresie przewozu ładunków drogą morską. Nigdzie nie jest zawarty wymóg wypowiedzenia konwencji dotyczących innych rodzajów transportu.

Przeciwnicy konwencji argumentują ponadto, że ewentualna ratyfikacja RR przez Polskę oznaczałaby naruszenie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów oraz konwencji CMR. Stwierdzenie to jest oparte na art. 41 ust. 1 lit. b) prawa traktatów, który stanowi, że „Dwie lub więcej stron traktatu mogą zawrzeć porozumienie modyfikujące traktat jedynie w swoich wzajemnych stosunkach, jeżeli dana modyfikacja nie jest zakazana przez traktat”, i dalej wskazuje się, że taki właśnie zakaz został wprowadzony przez art. 1 ust. 5 CMR, który stanowi, iż „Umawiające się strony zgadzają się nie wprowadzać żadnej zmiany do niniejszej Konwencji w drodze specjalnych porozumień, zawartych między dwiema lub kilkoma spośród nich”. Ten zarzut jest zupełnie chybiony. Żadne z postanowień RR nie wprowadza zmian do jakiegokolwiek postanowienia konwencji CMR ani do żadnej innej konwencji. Ponadto RR we wskazanych sytuacjach wręcz „chronią”, zapewniają priorytetowe stosowanie postanowień innych konwencji przewozowych.

Dalej podnoszony jest zarzut, że wprowadzenie RR w życie doprowadziłoby do załamania jednolitości prawa transportu drogowego. Przestałyby istnieć jeden zharmonizowany system prawny, a zastąpiłyby go co najmniej dwa odmienne porządki prawne oparte na tradycyjnych normach transportu morskiego i lądowego, które zasadniczo różnią się od siebie. Ponadto zaprzepaszczone zostałyby podstawowy cel konwencji CMR, jakim jest uregulowanie w sposób jednolity warunków umowy międzynarodowego przewozu towarów transportem drogowym. Z podanymi zarzutami nie można się zgodzić. Przede wszystkim RR nie wyłączają stosowania konwencji CMR w transporcie drogowym. Tam, gdzie przewóz towarów odbywa się wyłącznie drogą lądową, samochodami, nadal będzie obowiązywała konwencja CMR.

RR przewidują, i to tylko fakultatywnie, możliwość objęcia swoimi postanowieniami pewnych etapów przewozu, jeśli jeden z nich wykonywany jest drogą morską. Objęcie całego przewozu jednolitymi regułami jest dla przewoźników drogowych bardzo korzystne, gdyż, jak wskazano wyżej, w przypadku RR odpowiedzialność przewoźnika za stratę lub uszkodzenie ładunku jest o wiele mniejsza niż w wypadku CMR. Natomiast gdy szkoda nastąpi podczas lądowej części transportu, wówczas CMR i tak ma pierwszeństwo przed RR.

Obecnie, gdy transport jednego ładunku odbywa się różnymi środkami transportu (np. drogą, koleją i morzem), na każdym z tych odcinków obowiązuje inna konwencja międzynarodowa. Celem RR jest wprowadzenie jednolitości właśnie w transportach takiego rodzaju. W aktualnym stanie prawnym dla różnych środków transportu obowiązują różne reguły i nie ma jakiegokolwiek moż-

liwości objęcia pozostałych rodzajów transportu zasadami obowiązującymi dla jednego z nich. Natomiast RR dają możliwość objęcia całości transportu jednolitymi regułami. Należy podkreślić, że jest to tylko możliwość, a nie obowiązek. Jeżeli przewoźnik drogowy będzie chciał wykonywać przewóz na zasadach określonych w CMR, nadal będzie mógł to robić.

Przeciwnicy ratyfikowania konwencji przytaczają argument o możliwości występowania sporów sądowych na tle stosowania różnych konwencji międzynarodowych i postulują, by w celu uniknięcia takich sporów ratyfikować te same konwencje, co państwa sąsiadujące. Odnosząc się do tego poglądu, należy stwierdzić, że oczywiście taka jednolitość jest wskazana (i taką samą jednolitość, co więcej, obejmującą wszystkie gałęzie transportu, mają za cel reguły rotterdamskie). Jednakże w wypadku obowiązywania różnych konwencji w różnych państwach (co jest przymiotem państwa suwerennego, które w ramach swoich prerogatyw decyduje o tym, jakie prawo w nim obowiązuje), nie ma „konfliktu” konwencji. Po prostu sądy w danym państwie stosują prawo w nim obowiązujące bądź też prawo, jakie strony umowy wybrały dla niej. Nie jest to sytuacja ani niezwykła, ani niespotykana w stosowaniu prawa. Najlepszym przykładem jest ratyfikowanie przez Niemcy reguł hamburskich, których żadne sąsiednie państwo nie ratyfikowało.

Ewentualna ratyfikacja RR nie naruszy prawa traktatów i nie narazi Polski na spory z umawiającymi się stronami konwencji CMR. Należy zaznaczyć, że RR zostały podpisane przez 21 państw. Z tych 21 państw 9 jest także stroną CMR. Chęć ratyfikacji zadeklarowały obecnie Grecja, Holandia oraz Dania.

Fakt, że każda konwencja międzynarodowa opracowywana w ramach systemu Narodów Zjednoczonych jest badana przez służby prawne ONZ, wydaje się być przez krytyków niedostrzegany. Również niedostrzegany jest fakt, że RR przed podpisaniem zostały zbadane także przez służby prawne takich państw jak Holandia, Dania, Hiszpania, Francja, Grecja, a więc państw-stron konwencji wiedeńskiej, które nie dopatrzyły się w zapisach RR sprzeczności z prawem traktatów.

Podkreślenia jeszcze raz wymaga okoliczność, że RR w żaden sposób nie ingerują w stosowanie CMR czy jakiegokolwiek innej konwencji przewozowej. Nie modyfikują zapisów żadnej innej konwencji przewozowej ani nie zobowiązują państw do wypowiedzenia jakiegokolwiek innej konwencji przewozowej (poza „starymi” konwencjami w zakresie przewozów morskich). RR dają jedynie fakultatywną możliwość objęcia ich zapisami całego przewozu, w sytuacji gdy jego częścią jest przewóz morski.

Wydaje się, że obawy krytyków reguł rotterdamskich są przesadzone. Z całą pewnością nie jest to konwencja doskonała i każdy znajdzie w niej jakieś niedociągnięcia. Jednakże należy mieć na uwadze to, że jest to wspólny wysiłek wielu państw, mający na celu osiągnięcie równowagi w relacjach ładunek–przewóz. Zapewne jest to jedna z ostatnich prób wprowadzenia jednolitości w przewozach międzynarodowych. Jeżeli ta konwencja nie uzyska wymagane-

go poparcia, na następną trzeba będzie czekać kilka dziesięcioleci. Należy także dodać, że Polska nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie ratyfikacji RR. Jeżeli taka decyzja miałaby zostać podjęta, będzie ona poprzedzona bardzo wnikliwymi analizami prawnymi oraz konsultacjami ze środowiskiem przewozowym.

THE ROTTERDAM RULES AND OTHER CONVENTIONS ON CARRIAGE OF GOODS (Summary)

The author challenges the views opposing ratification by Poland of United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea (The Rotterdam Rules 2008). The ratification neither collides with the Vienna Convention on the Law of the Treaties (VCLT 1969) nor it would put Poland at risk of a dispute with states parties to Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CMR 1956). The Rotterdam Rules were drafted as part of the UN international legal system and have been scrutinized by the UN legal advisors.

The Rotterdam Rules do not affect the scope of application of CMR or any other convention on carriage of goods. Poland is yet to decide whether to ratify the Rotterdam Rules.