

Porozumienie AGN – co oznacza dla Polski?

Porozumienie AGN, którego pełna, oficjalna nazwa to Europejskie Porozumienie w sprawie Głównych Śródlądowych Dróg Wodnych o Międzynarodowym Znaczeniu (ang. *European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance*; fr. *Accord Européen Sur Les Grandes Voies Navigables* – AGN) jest w istocie przygotowaną pod auspicjami ONZ umową międzynarodową. Nie jest bowiem prawnie relewantne czy dany akt nazwany zostanie umową, konwencją, traktatem czy właśnie porozumieniem. W związku z powyższym należy mieć na uwadze, że Porozumienie AGN, jako umowa międzynarodowa, stanowi – obok prawa zwyczajowego, ogólnych zasad prawa uznanych przez społeczność międzynarodową, jednostronnych aktów prawnych państw wywierających skutek w sferze stosunków międzynarodowych czy wiążących uchwał organizacji międzynarodowych – jedno z podstawowych źródeł prawa międzynarodowego. Porozumienie AGN spełnia bowiem przewidziane przez Konwencję wiedeńską o prawie traktatów (Wiedeń 1969 r.) trzy konstytutywne przesłanki uznania danego aktu za umowę międzynarodową, a mianowicie: (1) zostało zawarte pomiędzy państwami, (2) w formie pisemnej oraz (3) jest regulowane normami prawa międzynarodowego.

Mając na uwadze powyższe, a także właściwe regulacje krajowe (w szczególności art. 89 i art. 90 Konstytucji RP), trzeba pamiętać, że samo przystąpienie Polski do Porozumienia AGN jest dopiero jednym z kroków, które muszą zostać podjęte, by postanowienia Porozumienia stały się w stosunku do Polski wiążące.

Związanie RP umową międzynarodową wymaga (1) zatwierdzenia lub (2) ratyfikacji, która może nastąpić (a) za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub (b) bez uprzedniej ustawowej zgody. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową może nastąpić również w drodze podpisania, wymiany not lub w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. Sama AGN nie przesądza jaki tryb przyjęcia ma znaleźć zastosowanie. *Article 5 Signatures* wskazuje wprost, że przystąpienie (podpisanie) AGN ma następnie być przedmiotem ratyfikacji, zatwierdzenia (*acceptance*) lub zgody (*approval*), (a od 1996 r. także w formie prostej akcesji), a stosowny dokument ma zostać zdeponowany w Sekretariacie Generalnym ONZ.

Dziś już wiemy, że w przypadku Porozumienia AGN zdecydowano się na tryb ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Co więcej, prace legislacyjne są już bardzo zaawansowane. Ustawa została już przyjęta przez Parlament (przez Sejm na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2016 r., a następnie bez poprawek przez Senat). W dniu 23 stycznia 2017 r. została podpisana przez Prezydenta RP.

Samo Porozumienie AGN nie zobowiązuje do wprowadzenia zmian w prawodawstwie krajowym nie nakłada obowiązku zharmonizowania przepisów krajowych państw-stron Porozumienia, nie nakazuje przyjęcia dodatkowych regulacji itd. Tworzy ono raczej ramy, w których poruszać ma się administracja państw-stron w celu osiągnięcia stanu żeglowności umożliwiającego sprawne i ekonomicznie opłacalne prowadzenie działalności transportowej z wykorzystaniem sieci wodnych dróg śródlądowych. O ile zatem Porozumienie samo w sobie nie ma w założeniu prowadzić do zmian w prawie (jak to ma zwykle miejsce w przypadku dyrektyw unijnych), to w toku realizacji jego Postanowień dojdzie zapewne do rewizji zarówno obowiązujących w porządku krajowym ustaw jak i obowiązujących Polskę innych umów międzynarodowych, multi- oraz bilateralnych.

Co do aktów prawnych rangi ustawowej w zakresie zainteresowań ustawodawcy znajdzie się zapewne ustawa o żegludze śródlądowej oraz część z ponad setki aktów wykonawczych do tejże ustawy. Ponadto dążenie do realizacji postanowień Porozumienia objawiać się będzie wykonywaniem odpowiednich prac modernizacyjnych, które uwzględniać będą musiały normy ustawy o ochronie przyrody (w szczególności w kontekście obszarów chronionych Natura 2000). Skutkiem zaś dostosowania szlaków wodnych do IV klasy żeglowności ma też być, co oczywiste, wzrost wolumenu towarów przewożonych drogą rzeczną, co z kolei wiązać się będzie z pożądanym wzrostem przeładunków w portach rzecznych i morskich oraz zwiększoną liczebnością floty (jednostek pomocniczych takich jak holowniki i pchacze żeglugi śródlądowej, gdyż aktualny stan taboru jest wysoce niezadowalający). Może się zatem okazać, że potrzebne będą zmiany w przepisach regulujących rejestrację takich jednostek czy też wprowadzenie zachęty podatkowej.

Przystąpienie do Porozumienia może także otworzyć drzwi do renegotjacji niektórych już obowiązujących umów bilateralnych dotyczących bezpośrednio lub pośrednio żeglugi śródlądowej. Głosy takie usłyszeć można w szczególności w kontekście umowy z RFN, która zdaniem niektórych nie jest rozwiązaniem optymalnym i przystąpienie do Porozumienia AGN oraz przyjęcia za cel osiągnięcie stanu żeglowności co najmniej o jedną klasę wyższego, pozwoli wznowić negocjacje i zmienić postanowienia tej i innych umów międzynarodowych na korzystniejsze.

Obok zmian w obszarze samych aktów prawnych wspomnieć też należy o koniecznych zmianach w samej administracji. Wiele z nich postulowanych było przez lata i część z nich, przy okazji tworzenia nowych działów administracji rządowej w aktualnej kadencji Rady Ministrów, zostało zrealizowanych. Mowa tu oczywiście o utworzeniu ministerstwa, które objęłoby swoją pieczę całość problematyki żeglugi śródlądowej, dotychczas nadmiernie rozczłonkowanej, zdecentralizowanej i pozbawionej spójnej wizji i jednolitego kierownictwa. O ile zatem na szczeblu centralnym doczekaliśmy się pożytecznego dla rozwoju żeglugi śródlądowej rozwiązania, o tyle realizowana od lat '90 reforma regionalnego zarządzania wodami w Polsce nadal nie została doprowadzona do końca. Do dziś bowiem mamy siedem regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, podczas gdy Dyrektywa 2000/60/WE z 2000 r. zobowiązuje państwa członkowskie do zorganizowania zarządu wodami w systemie dorzeczy, co w przypadku Polski prowadzić powinno do powstania dwóch regionalnych zarządów odpowiedzialnych odpowiednio za dorzecze Odry i Wisły.

Podsumowując podkreślić należy, że o ile samo przystąpienie do Porozumienia AGN nie implikuje – oprócz kroków prawnych niezbędnych do skutecznego związania Polski umową międzynarodową – bezpośrednio obowiązku wprowadzenia zmian do krajowego porządku prawnego, o tyle w toku realizacji postanowień Porozumienia okazać się może, że szereg aktów prawnych, w szczególności na poziomie wykonawczym, wymagać będzie pewnych modyfikacji. Przy okazji warto też wrócić do problemu reformy administracji i mając już wyspecjalizowany dział administracji rządowej doprowadzić do optymalnego ukształtowania administracji na poziomie regionalnym. Nie sposób natomiast odnieść się do całego szeregu obszarów powiązanych z transportem rzeczny, które pośrednio także zostaną dotknięte całym procesem zmierzania do IV klasy żeglowności. Rozwój transportu rzeczny będącego kluczowym

elementem multimodalnych korytarzy transportowych musi wywołać efekt domina także w pozostałych obszarach gospodarczych, co ściśle wiązać się będzie z odpowiednimi regulacjami prawnymi.



Autor:
Dariusz Szymankiewicz



Autor:
Piotr Jędrusiak