

DARIUSZ RAFAŁ BUGAJSKI

PRAWO DO ŻEGLUGI W CIEŚNINIE PIŁAWSKIEJ A PRAKTYKA MIĘDZYNARODOWA

Zapewnienie żeglugi statków wszystkich bander przez Cieśninę Piławską stało się celem Polski w związku z brakiem zgody rządu rosyjskiego na otwarcie cieśniny dla żeglugi międzynarodowej. W grudniu 2004 r. przedstawiono jednak polski projekt umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze na Zalewie Wiślanym i przez Cieśninę Piławską. Projekt zakłada, że Cieśnina Piławska ma być uznana za cieśninę międzynarodową, w której żegluga podlega wyłącznie prawu rosyjskiemu, a nie prawu międzynarodowemu.

Autor nie zgadza się z oficjalnym stanowiskiem polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w sprawie uznania Cieśniny Piławskiej za cieśninę międzynarodową. Opierając się na argumentacji prawnomiędzynarodowej uzasadnia roszczenia Polski do korzystania z Cieśniny Piławskiej i otwarcia jej dla żeglugi międzynarodowej.

1. WPROWADZENIE

Dnia 16.08.1945 r. Związek Radziecki zawarł z utworzoną pod swoim kierownictwem Krajową Radą Narodową „reprezentującą” Polskę umowę o polsko-radzieckiej granicy państwowej¹, w której powołując się na decyzje Konferencji Berlińskiej, potwierdzono między innymi podział byłych Prus Wschodnich i w praktyce wód Zalewu Wiślanego. W związku z tym w celu zapewnienia żeglugi w Cieśninie Piławskiej² do umowy załączono nigdy

¹ Dz.U. z 1947 r., Nr 35, poz. 167.

² Cieśnina Piławska o długości 2 km i głębokości nawet do 10 m ma szerokość tylko od 450 do 750 m (w tym toru wodnego 400 m). Utrzymywana głębokość kanału żeglugowego (Kanał Królewiecki) do Królewca/Kaliningradu wynosi 8 m. Jest to obecnie jedyne bezpośrednie połączenie Zalewu Wiślanego z Zatoką Gdańską. Długość toru wodnego od cieśniny do Królewca wynosi 24 mile, a do Elbląga 45 mil. W okresie międzywojennym niemieckie Pillau (obecny Bałtyjsk) było nazywane po polsku Piławą, stąd cieśnina powinna się nazywać piławską. Także Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza granicami RP zaleca używanie nazwy Cieśnina Piławska.

niepublikowany krótki Protokół zawierający tylko dwa postanowienia merytoryczne o poniższej treści (zachowano oryginalną pisownię):

„Przy rozpatrywaniu Umowy między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o Polsko-Radzieckiej granicy państwowej strony zgodziły się na następujące postanowienia:

1. W czasie pokoju przejście przez cieśninę Piławską otwarte będzie dla statków handlowych pod polską banderą zdążających do portu Elbląg i z powrotem.
 2. W wypadku wzięcia przez ZSRR udziału w wojnie w Europie, działanie niniejszego Protokołu ustaje.
- m. Moskwa, 16 sierpnia 1945 r.”³.

Nie dość, że Protokół ograniczał uprawnienia żeglugowe w Cieśninie Piławskiej do przejścia w czasie pokoju statków handlowych noszących wyłącznie banderę polską, to jeszcze w praktyce nigdy nie był wykonywany w związku z militaryzacją i zamknięciem całego regionu Królewca w okresie powojennym. Obłudę suwerena w dwustronnych stosunkach podkreślają kolejne traktaty, jak na przykład art. 14 Umowy między rządem PRL a rządem ZSRR o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisanej w Moskwie dnia 15.02.1961 r.⁴, w którym napisano: „Polskie statki handlowe przepływają przez radziecką część Zalewu Wiślanego (Kaliningradzkiej Zaliwi) i Cieśninę Piławską (Bałtyjskiej Kanał) w obydwu kierunkach – zgodnie z wcześniej zawartymi porozumieniami”. W rzeczywistości żaden polski statek, nie tylko w tamtym czasie, przez te wody nie przepłynął⁵.

Niewywiązanie się przez ZSRR z faktycznie narzucanych przez siebie „umów” doprowadziło do „zatkania” znaczącego przed wojną i w ciągu wielu poprzednich wieków⁶ portu morskiego w Elblągu, czego skutkiem był faktyczny upadek jego gospodarki i uniemożliwienie przywrócenia przedwojennej roli gospodarczej temu miastu⁷. Niekorzystne skutki miało to oczywiście również dla całej pozostawionej Polsce części Zalewu Wiślanego z wszystkimi

³ Jednym z sygnatariuszy Protokołu był W. Mołotow. Tekst pochodzi ze zbiorów MSZ.

⁴ Dz.U. z 1961 r., Nr 47, poz. 253.

⁵ Po odzyskaniu suwerenności pierwszą jednostką polskiej bandery, która przeszła przez Cieśninę Piławską 23.06.1990 r., był jacht „Misia II” pośła Edmunda Krasowskiego. Natomiast pierwszym polskim okrętem, który przepłynął do Elbląga, był w czerwcu 1993 r. mały okręt do zwalczania okrętów podwodnych pod dowództwem por. mar. Romana Miśnika. Wizyta ta miała uświetnić obchody Dni Morza oraz Dni Elbląga.

⁶ Elbląg przez ponad 300 lat, od 1454 r. do 1772 r. (pierwszy rozbiór), należał do Polski. Był w tym czasie drugim, a przejściowo nawet pierwszym, portem I Rzeczypospolitej. Trzeba przypomnieć, że to w Elblągu zbudowano w latach 1570–72 pierwszy polski okręt w służbie królewskiej – galeon „Smok”.

⁷ W porcie elbląskim w okresie międzywojennym najwięcej przeładowano towarów w 1936 r. – 0,5 miliona ton. Przez port eksportowano: węgiel, koks, żelazo, pasze, materiały budowlane, nawozy; importowano natomiast: zboże, mąkę, tytoń i elementy maszyn. Podczas II wojny światowej w elbląskiej stoczni Schichau budowano okręty podwodne, torpedowe i inne okręty na potrzeby Kriegsmarine. www.port.elblag.pl/pl/historia.

mniejszymi portami jak Frombork i Tolkmicko, ale także dla zaplecza lądowego Elbląga połączonego z tym portem systemem dróg śródlądowych. Niewykonanie tych umów wyrządziło Polsce znaczne szkody materialne, chociaż trudne byłoby ich oszacowanie, niemniej pozwala to na wysunięcie roszczeń odszkodowawczych wobec Federacji Rosyjskiej jako następcy prawnego ZSRR. Poza ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego jako bezpośrednią podstawę prawną polskich roszczeń odszkodowawczych można powołać wspomnianą umowę z 1961 r., która w punkcie 1 art. 16 zobowiązuje strony do zapewnienia utrzymania wód granicznych w należyтым stanie oraz uwzględnienia praw i interesów drugiej strony na tych wodach. Jeśli w rezultacie zawinionego niewykonania tego zobowiązania druga strona poniesie materialne straty, „to Strona winna tych strat wynagrodzi je” (art. 16 pkt 2).

Jak wspomniano, Związek Radziecki zamknął północną część zalewu prostą linią podstawową faktycznie wyznaczoną w Cieśninie Piławskiej⁸. Co prawda zalew był już uznawany za wody wewnętrzne Niemiec, ale ZSRR nadał im taki status dopiero w okresie powojennym⁹, a współczesna Rosja nie może się powoływać na wcześniejsze prawo niemieckie, jako że jej jakikolwiek tytuł prawny do północnej części dawnych Prus Wschodnich sięga ledwie arbitralnych decyzji z 1945 r.

Zgodnie z art. 7 pkt 6 Konwencji o prawie morza z 1982 r. (KoPM) oraz art. 4 pkt 5 I Konwencji genewskiej z 1958 r. o morzu terytorialnym i strefie przyległej¹⁰, które zostały przez Rosję (ZSRR) ratyfikowane, „System prostych linii podstawowych nie może być przez państwo zastosowany w sposób, który powodowałby odcięcie morza terytorialnego innego państwa od morza otwartego lub wyłącznej strefy ekonomicznej”. Nie ma tu znaczenia, że faktycznie odcięto polskie morskie wody wewnętrzne od morza pełnego, a nie morze terytorialne, jak stanowi przepis, bowiem *ratio legis* polega tu na zagwarantowaniu swobodnego dostępu do morza pełnego¹¹. Jak głosi bowiem preambuła KoPM, jej celem jest ustanowienie takiego „porządku prawnego dla mórz i oceanów, który ułatwi międzynarodową komunikację”. Inna niż wskazana poprzednio wykładnia przeczyłaby „duchowi konwencji” (*argumentum ad absurdum*).

⁸ Dekret Rady Ministrów ZSRR z 15.01.1985 r. określa linie podstawowe służące do wyznaczania m.in. szerokości morza terytorialnego. Na Morzu Bałtyckim uznano, że na południe od przylądka Oviši (na Łotwie) linia podstawowa przebiega wzdłuż linii niskiego stanu wody do granicy z PRL. Dekret w ogóle „nie dostrzega” Cieśniny Piławskiej i Zalewu Wiślanego. Tekst na: www.un.org/Depts/los.

⁹ T. Jasudowicz, *Zalew Wiślany – w obronie praw Polski do sprawiedliwego rozgraniczenia i eksploatacji*, Prawo Morskie, 1993, t. VII, s. 42.

¹⁰ Konwencja genewska o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 28.04.1958 r. weszła w życie 10.09.1964 r. Jej przepisy wraz z pozostałymi trzema konwencjami genewskimi prawa morza z 1958 r. zostały faktycznie rozwinięte i zastąpione przez Konwencję o prawie morza z 1982 r. Polska nie jest stroną tej konwencji. ZSRR ratyfikował konwencję 22.11.1960 r.

¹¹ T. Jasudowicz, *op. cit.*, s. 43; W. Góralczyk, *Szerokość morza terytorialnego i jego delimitacja*, Warszawa 1964, s. 161–168.

Nie można jednak argumentu z art. 7 pkt 6 KoPM z 1982 r.¹² oraz art. 4 pkt 5 Konwencji genewskiej użyć wprost, a tylko jako analogię, bowiem powyższe przepisy znajdują zastosowanie do wybrzeża dobrze rozwiniętego (linia brzegu głęboko wcinająca się w ląd, łańcuchy wysp), które nie tworzy zatoki w rozumieniu art. 10 KoPM (art. 7 ust. 1 i art. 10 ust. 6). Można jednak wprost wskazać, że działania Rosjan pozostają w jawnej sprzeczności nie tylko z *ratio legis* obydwu przywołanych konwencji, ale także z duchem międzynarodowego prawa morza.

Kluczowe i rozstrzygające powinno być powołanie art. 10 dotyczącego zatok, którą w sensie prawnym i geograficznym jest w istocie Zalew Wiślany¹³. Zatem Konwencja nie zezwala na zamknięcie zatoki prostą linią podstawową, a więc tym samym nie daje podstaw do uznania jej wód za morskie wody wewnętrzne, jeżeli jej brzegi należą do więcej niż jednego państwa (wnioskowanie *a contrario* z art. 10 pkt 1 KoPM). Sytuacja prawna takiej zatoki powinna być zatem uregulowana w porozumieniu między zainteresowanymi państwami¹⁴. Przygotowana przez Instytut Prawa Międzynarodowego (*Institut de Droit International*, IDI) na sesji sztokholmskiej w 1928 r. rezolucja dotycząca wód terytorialnych określa, że w zatokach, których brzegi należą do dwu lub więcej państw, morze terytorialne wyznacza się zgodnie z linią brzegu¹⁵. Nie ma tu podstaw do wyznaczenia prostych linii podstawowych.

W ostateczności, jeśliby zaakceptować sprzeczne z międzynarodowym prawem morza rozwiązanie rosyjskie polegające na faktycznym zamknięciu prostą linią podstawową zalewu i uznaniu jego wód za wody wewnętrzne, to i tak KoPM zapewnia utrzymanie prawa nieszkodliwego przepływu (art. 8 pkt 2)¹⁶.

¹² Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay dnia 10.12.1982 r. Tekst w: Załącznik do nru 59 Dz.U., poz. 543 z 20.05.2002 r. Konwencja podpisana przez 119 państw weszła w życie 16.11.1994 r. Aktualnie ratyfikowana przez 153 państwa. Przystąpiły do konwencji także stowarzyszone z Nową Zelandią Wyspy Cooka i Wspólnota Europejska (1.04.1998 r.). Nie ratyfikowały jednak jeszcze konwencji Stany Zjednoczone Ameryki. Natomiast uczyniły to wszystkie państwa bałtyckie w następującej kolejności chronologicznej: Niemcy (14.10.1994), Finlandia (21.06.1996), Szwecja (25.06.1996), Rosja (1.03.1997), Polska (13.11.1998 – Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 544), Litwa (12.11.2003), Dania (16.11.2004), Łotwa (23.12.2004) i Estonia (26.08.2005).

¹³ Zgodnie z art. 10 Konwencji o prawie morza z 1982 r. „zatoką jest wyznaczone wgłębienie linii brzegowej, którego wcięcie w głąb lądu pozostaje w takim stosunku do szerokości wejścia do zatoki, że obejmuje wody otoczone lądem i jest czymś więcej aniżeli zwykłym wygięciem wybrzeża. Wgłębienia nie uważa się jednak za zatokę, jeżeli jego powierzchnia nie jest równa lub większa od powierzchni półkola o średnicy równej linii przeprowadzonej w poprzek wejścia do tego wgłębienia”. W Konwencji genewskiej o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r. definicję zawiera art. 7. Obszernie na ten temat pisze W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 131–132.

¹⁴ R. Zaorski, *Konwencje Genewskie o prawie morza*, Gdynia 1962, s. 44.

¹⁵ *Projet de règlement relatif à la mer territoriale en temps de paix*, Résolutions, Institut de droit international, Session de Stockholm – 1928. www.idi-iil.org. Także [w:] R. Zaorski, *op. cit.*

¹⁶ „Jeżeli wytyczenie prostej linii podstawowej zgodnie z metodą przewidzianą w artykule 7 powoduje włączenie do wód wewnętrznych obszarów, które poprzednio nie były uważane za wody wewnętrzne, na wodach tych istnieje prawo nieszkodliwego przepływu przewidziane w niniejszej konwencji”. Tekst w: Załącznik do nru 59 Dz.U., poz. 543 z 20.05.2002 r.

Odpowiedni przepis zawiera także Konwencja genewska o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r. (art. 5 § 2). Według R. Zaorskiego przepis ten w praktyce oznacza, że prawo nieszkodliwego przepływu może obowiązywać na każdym obszarze morskich wód wewnętrznych¹⁷. Źródła tej opinii można poszukiwać już u Hugona Grotiusa, który głosił przeciw, że morza nie można zawłaszczać, co stało się fundamentalną zasadą prawa międzynarodowego. Nawet jednak ten wielki prawnik dopuszczał wyjątkowo możliwość zawłaszczenia morza pod warunkiem, że „posiada się ziemie po obu jego stronach, chociażby morze było z jednej strony otwarte jak zatoka lub też z obu stron otwarte jak na przykład cieśniny, byleby tylko ta część morza nie była zbyt wielka i mogła uchodzić w porównaniu z ziemiami za ich część”¹⁸. Jednakże Grotius podkreśla zdecydowanie: „istnieje więc obowiązek przepuszczania przez ziemię, rzeki i tę część morza, która może należeć do jakiegoś narodu, tych, którzy potrzebują przejścia dla sprawiedliwych celów; a mianowicie (...) gdy ktoś pragnie handlować z krajem odległym”¹⁹.

Potwierdzenie tego stanowiska można znaleźć także u współczesnych prawników. Wśród nich znajduje się C.J. Colombos, który jednoznacznie stwierdza, że we wszystkich przypadkach *inland seas belonging to different countries, the State possessing the two shores of the strait cannot forbid access to foreign ships who have the right of communicating with the countries whose territory borders on the inland sea*²⁰.

Można wspomnieć tu także o instytucji rzek międzynarodowych, tj. takich, które są żeglowne i przepływają przez więcej niż jedno państwo²¹. Umowy międzynarodowe zapewniają na nich wolną żeglugę co najmniej państw nadbrzeżnych aż do ujścia do morza. Najbardziej znanymi takimi rzekami są Dunaj, Ren, Skalda, Niger i Amazonka, na których zapewniono wolną żeglugę dla państw nadbrzeżnych i trzecich. Zalew Wiślany jest w istocie takim ujściem naturalnego systemu rzecznoego Wisły oraz Kanału Elbląskiego. Oba systemy wodne nie są jednak rzekami międzynarodowymi i rozwiązania związane z tą instytucją nie mogą znaleźć tu zastosowania, a argument z prawa rzecznoego jest tylko analogią wykazującą podobieństwa pewnych cech między odmiennymi zjawiskami. Niemniej po raz kolejny podkreśla to absurdalność stanowiska rosyjskiego, skoro bowiem nawet na rzekach międzynarodowych zapewniona jest wolna żegluga, to tym bardziej niezrozumiałe jest nieuznawanie tego prawa na wodach morskich dzielonych między dwa państwa.

¹⁷ R. Zaorski, *op. cit.*, 81.

¹⁸ H. Grotius, *O prawie wojny i pokoju*, tłum. R. Bierzanek, Warszawa 1957, s. 282.

¹⁹ *Ibidem*, s. 268.

²⁰ C.J. Colombos, *The International Law of the Sea*, London/ New York/ Toronto, 1951, s. 127.

²¹ Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003, s. 214; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2003, s. 192.

Cieśnina Pilawska, według stanowiska rosyjskiego, nie należy do kategorii cieśnin używanych w żegludze międzynarodowej, przez które przepływu reguluje Konwencja o prawie morza z 1982 r. Jednak zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi jest wykorzystywana przez taką żeglugę – mogą przez nią (przynajmniej w teorii) przechodzić statki polskiej bandery zmierzające do polskich portów nad zalewem, a ponadto, zgodnie z prawem rosyjskim, statki wszystkich bander zmierzające do Królewca/Kaliningradu²². Przede wszystkim jednak KoPM, ratyfikowana przez Rosję, zobowiązuje do stosowania w takich cieśninach łączących część morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej z morzem terytorialnym innego państwa (*dead-end straits*) prawa nieszkodliwego przepływu, które nie może być zawieszane przez państwo cieśninowe (art. 45). Faktem jest, że cieśnina łączy wyłączną strefę ekonomiczną z polskimi morskimi wodami wewnętrznymi, a nie z morzem terytorialnym²³, nie zmienia to jednak oceny prawnej, a jedynie jeszcze bardziej podkreśla nienaturalność istniejącego rozwiązania²⁴. Zresztą to Polska suwerenną decyzją, zgodnie z prawem międzynarodowym, określa status polskiej części Zalewu Wiślanego i wydaje się, że nie ma przeszkód do uznania wód na południe od granicy państwowej za morze terytorialne²⁵, a takie rozwiązanie byłoby wcale nie mniej nienaturalne (morze terytorialne odcięte od morza pełnego obcymi morskimi wodami wewnętrznymi).

Przyjęcie za podstawę żeglugi niepodlegającego zawieszaniu przez państwo cieśninowe prawa nieszkodliwego przepływu (*nonsuspendable right of innocent passage, право мирного прохода без приостановления*) oznacza, że statki (w tym okręty) wszystkich bander miałyby prawo swobodnie żeglować do Elbląga. Doprowadzenie do tego powinno być podstawowym celem polskich działań w tym regionie. Nie rozwiązuje niczego wolna żegluga tylko statków polskich, ponieważ takich prawie nie ma. Nieliczni polscy armatorzy z przyczyn ekonomicznych przerejestrowali swoje statki do tanich rejestrów (tanie bandery), a te zgodnie z protokołem z 1945 r., nosząc banderę państwa rejestru, nie mogą przechodzić przez cieśninę. Niewątpliwie dla morskiej przyszłości portu w Elblągu ma znaczenie tylko otwarcie na żeglugę międzynarodową. Szczególnie jest to istotne obecnie, gdy kosztem 4,6 miliona euro rozbudowano port i basen jachtowy, zapewniając zdolności przeładunkowe na poziomie

²² Nazwa Kaliningrad jest utworzona dla uczczenia pamięci Michaiła Kalinina – członka najwyższych władz ZSRR, którego nazwisko widnieje pod rozkazem rozstrzelania oficerów polskich – jeńców wojennych ze Starobielska, Ostaszkowa i Kozielska. Trudno jest zatem czcić pamięć takiej osoby, stosując obecną nazwę miasta. Używanie historycznej nazwy polskiej wydaje się tu o wiele bardziej uzasadnione. Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza granicami RP zaleca oficjalnie używanie nazwy Kaliningrad, ale dopuszcza także użycie nazwy Królewiec.

²³ Trudno znaleźć podobny przykład, może poza sytuacją pobliskiego Zalewu Kurońskiego i jego ujścia pod nazwą Kanału Morskiego.

²⁴ Zob. T. Jasudowicz, *op. cit.*

²⁵ Wymagałoby to nowelizacji Ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 1991 r., Nr 32, poz. 131).

600 tys. ton towarów masowych, 150 tys. ton drobnicy i 100 kontenerów – dzięki temu Elbląg znajduje się na czwartym miejscu w Polsce. Niestety od odzyskania niepodległości przez nasz kraj rzeczywiste przeładunki są uzależnione od relacji politycznych z Rosją i sięgają poziomu 10–25% potencjału portu.

Zapewnienie żeglugi statków wszystkich bander stało się celem podjętych przez Polskę negocjacji na wiosnę 1991 r. w związku z brakiem zgody rządu rosyjskiego na otwarcie cieśniny dla żeglugi międzynarodowej. W 1995 r. Rosjanie przedstawili projekt umowy, który nie przewidywał żeglugi statków państw trzecich i w związku z tym został przez Polskę odrzucony. Po kilkuletniej przerwie w działaniach dyplomatycznych, w grudniu 2004 r., przedstawiono polski projekt umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze na Zalewie Wiślanym i przez Cieśninę Piławską²⁶, która ma zastąpić Protokół z 1945 r. (według Rosjan protokół utracił moc w związku z przystąpieniem przez Polskę do Unii Europejskiej).

Należy jednak zauważyć, że pomimo słusznego celu projekt został oparty, według autora, na błędnych założeniach merytorycznych, bowiem podstawą żeglugi w cieśninie i na zalewie ma być, według projektu, generalna zgoda obu stron. Oznacza to uznanie Cieśniny Piławskiej za cieśninę niemiędzynarodową, w której żegluga podlega wyłącznie prawu rosyjskiemu, a nie prawu międzynarodowemu zgodnie z zasadami prawa nieszkodliwego przepływu. Różnica w podstawie prawnej uprawnień żeglugowych uwidacznia się również w ograniczeniu podmiotowego zakresu żeglugi tylko do pewnych kategorii statków (według projektu: towarowych, pasażerskich, rybackich, sportowych i turystycznych, gdy tymczasem prawo nieszkodliwego przepływu dotyczy wszystkich statków, w tym okrętów). Projekt wreszcie uznaje północną część Zalewu Wiślanego za morskie wody wewnętrzne Federacji Rosyjskiej – jest to co najmniej wątpliwe w sytuacji, w której dostęp do jego wód ma inne państwo.

2. UPRAWNIENIA ŻEGLUGOWE W CIEŚNINACH W PRAKTYCE MIĘDZYNARODOWEJ

Konwencja o prawie morza uregulowała status prawny sześciu kategorii cieśnin używanych w żegludze międzynarodowej²⁷, a tym samym pozostawiła poza zakresem regulacji siódmą kategorię – cieśnin zamkniętych prostymi

²⁶ Tekst projektu umowy został udostępniony autorowi przez Departament Prawno-Traktatowy MSZ.

²⁷ W.L. Schachte, *International Straits and Navigational Freedoms*, Ocean Development and International Law, 1993, vol. 24, s. 186.

liniami podstawowymi prowadzących na morskie wody wewnętrzne i wykorzystywane na zasadach określonych wyłącznie przez prawo państwa nadbrzeżnego (cieśnina prawa państwa nadbrzeżnego, *closed strait*). Wymienione sześć kategorii cieśnin morskich prawa międzynarodowego (używanych w żegludze międzynarodowej) obejmuje:

- cieśniny terytorialne z prawem przejścia tranzytowego – art. 37 konwencji (np. Cieśnina Gibraltarska),
- cieśniny morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej – art. 36 (np. Cieśnina Jukatańska),
- cieśniny wyspowe – art. 38 (1) (np. Cieśnina Mesyńska),
- cieśniny ślepego zaułka (*dead-end strait*) – art. 45 (1) (b)²⁸ (np. Cieśnina Tirańska),
- cieśniny archipelagowego szlaku morskiego – art. 46–54 (np. Cieśnina Sundajska)
- cieśniny o statusie szczególnym – art. 35 (c) (np. Sund i Wielki Bełt).

W przypadku Cieśniny Piławskiej prawdopodobne są dwa rozwiązania. Pierwsze, zgodne ze stanowiskiem rosyjskim podzielanym od 18 lat przez polski MSZ, które uznaje cieśninę za zamkniętą prostymi liniami podstawowymi o statusie prawnym określonym wyłącznie przez prawo wewnętrzne, z umownym jedynie ograniczeniem na rzecz Polski (*closed strait*). Drugie możliwe rozwiązanie pozwala uznać Cieśninę Piławską za cieśninę używaną w żegludze międzynarodowej i łączącą część morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej z morzem terytorialnym innego państwa zgodnie z art. 45 (1) (b), w której konwencja zapewnia niepodlegające zawieszaniu prawo nieszkodliwego przepływu (cieśnina ślepego zaułka, *dead-end strait*).

2.1. CIEŚNINY „ZAMKNIĘTE” PROSTYMI LINIAMI PODSTAWOWYMI

Jak wyżej przedstawiono, wystarczające do odrzucenia stanowiska rosyjskiego jest naruszenie postanowień art. 10 pkt 1 KoPM (tj. zamknięcie prostą linią podstawową zatoki, do której ma dostęp inne państwo).

Niebudzącym wątpliwości w doktrynie przykładem *closed strait* była tradycyjnie Cieśnina Kerczeńska łącząca Morze Czarne z całkowicie otoczonym terytorium lądowym jednego państwa Morzem Azowskim²⁹; status tej cieśniny zmienił się jednak po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę³⁰. W Polsce taki status mają Świna i Dziwna łącząca Zatokę Pomorską z Zalewem Szczecińskim stanowiącym morskie wody wewnętrzne zgodnie z ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 1991 r. (art. 4 pkt. 1)³¹.

²⁸ *Ibidem*, s. 188.

²⁹ J. Symonides, *The New Law of the Sea*, Warszawa 1988, s. 61.

³⁰ We wspólnym oświadczeniu z grudnia 2003 r. Ukraina i Federacja Rosyjska uznały Morze Azowskie i Cieśninę Kerczeńską za historyczne wody wewnętrzne obu państw.

³¹ Dz.U. z 1991 r., Nr 32, poz. 131.

Niewątpliwie jednak sytuacja prawna Zalewu Szczecińskiego jest różna od Zalewu Wiślanego, mimo że oba akweny podzielono granicą państwową i stanowią je wody wewnętrzne dwu państw, bowiem w tym ostatnim przypadku żadne z tych państw nie zamyka wyjścia na morze pełne drugiemu (Niemcy mają wyjście na Bałtyk poprzez Pianę)³².

Closed straits są więc te wszystkie cieśniny i przejścia morskie, które są zamknięte prostą linią podstawową i prowadzą wyłącznie na morskie wody wewnętrzne jednego państwa oraz przed ustanowieniem prostych linii podstawowych nie obowiązywało w nich prawo nieszkodliwego przepływu. Oprócz wymienionych takimi cieśninami są na przykład: wejście do Narviku – Vestfjorden, cieśnina Gorło (Morze Białe) i wiele innych. Co więcej, na tych zasadach (przejście z morza terytorialnego na morskie wody wewnętrzne tego samego państwa) odbywa się każde wejście do portu, bowiem wody portów są morskimi wodami wewnętrznymi (np. Kołobrzegu). Do zaliczenia do tej kategorii nie wystarczy, że cieśnina jest przecięta prostą linią podstawową. Dla przykładu w kanadyjskiej Arktyce do tej grupy (*closed straits*) włącza się te cieśniny, które prowadzą na morskie wody wewnętrzne tylko tego państwa i są zamknięte prostymi liniami podstawowymi (np. Cieśnina Hudsona). Natomiast pobliskie cieśniny tworzące Przejście Północno-Zachodnie (np. Cieśnina Księcia Walii), które łączą dwa obszary morza pełnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej, są uznawane za cieśniny międzynarodowe, mimo że Kanada zamknęła je także prostymi liniami podstawowymi³³. Dokładnie tak samo jest z uprawnieniami żeglugowymi w Arktyce rosyjskiej (Przejście Północno-Wschodnie)³⁴. Na Bałtyku długa, wąska i bez większego znaczenia dla żeglugi międzynarodowej cieśnina Kalmarsund położona między Olandią a kontynentem, dwustronnie zamknięta prostymi liniami podstawowymi, jest zaliczana przez Amerykanów do cieśnin międzynarodowych o tym samym statusie co Cieśnina

³² Innym przykładem *closed straits* są wejścia na Zatokę Marsylską, Firth of Clyde (Wielka Brytania), Zatokę Lubecką, Zatokę Cape Cod (*Cape Code Bay*) i Delaware. R. Lapidother, Eschelbacher, *International Straits of the World. The Red Sea and Gulf of Aden*, The Hague/ Boston/ London 1982, s. 111. Zaliczenie do tej kategorii wejścia na Zatokę Lubecką w czasach, gdy była podzielona granicą państwową między dwa państwa niemieckie, budzi wątpliwości, powinna być bowiem włączona do wód używanych w żegludze międzynarodowej zgodnie z art. 45 KoPM. Tor żeglugowy do Lubeki został wyznaczony jeszcze przez brytyjskie władze okupacyjne i przebiegał przez wody terytorialne późniejszej RFN [DRB].

³³ Cieśniny Przejścia Północno-Zachodniego są uznawane bądź za cieśniny z przejściem tranzytowym (*transit passage*), którego zakres jest szerszy od nieszkodliwego przepływu (według stanowiska Stanów Zjednoczonych), bądź przynajmniej za cieśniny z prawem nieszkodliwego przepływu (według stanowiska Kanady). Zdaniem autora prawo Kanady do zamknięcia tych cieśnin prostymi liniami podstawowymi jest wątpliwe. Zob. Ch.C. Joyner, *United States and the Polar Oceans*, *Ocean Development and International Law*, 1998, vol. 29, s. 268.

³⁴ R.D. Brubaker, W. Østreng, *The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge*, *Ocean Development and International Law*, 1999, vol. 30, s. 299–331.

Mesyńska, a więc z obowiązującym niezawieszalnym prawem nieszkodliwego przepływu³⁵.

Podsumowując, można podkreślić, że zamknięcie prostą linią podstawową nie oznacza automatycznego przekształcenia wód cieśniny z wód, na których przepływ reguluje prawo międzynarodowe w wody prawa państwa nadbrzeżnego (*closed strait*).

2.2. CIEŚNINY ŚLEPEGO ZAULKA UŻYWANE W ŻEGLUDZE MIĘDZYNARODOWEJ

Wśród przykładów *dead-end strait* można wymienić szeroką na niespełna 10 mil Cieśninę Juan de Fuca pomiędzy kontynentem północnoamerykańskim a Wyspą Vancouver, która łączy morze pełne z wodami wewnętrznymi (kanadyjski port Vancouver i amerykański Seattle)³⁶. Przeciwnie jej brzegi należą jednak do różnych państw i granica morza terytorialnego w zasadzie przebiega wzdłuż linii środkowej zgodnie z traktatem granicznym amerykańsko-brytyjskim z 1846 r.³⁷. Na Morzu Bałtyckim bardzo podobnie ukształtowana geograficznie i podzielona między dwa państwa jest szeroka na 15 mil Cieśnina Irbeńska³⁸ prowadząca do Zatoki Ryskiej (łotewskiej Rygi i estońskiej Parnawy). W obu tych cieśninach podstawę żeglugi stanowi co najmniej niepodlegające zawieszaniu prawo nieszkodliwego przepływu. W przypadku Cieśniny Irbeńskiej można także przyjąć istnienie prawa przejścia tranzytowego w związku z pozostawieniem obszaru wyłącznej strefy ekonomicznej wewnątrz Zatoki Ryskiej w rezultacie delimitacji jej wód w latach 90. ubiegłego wieku. W okresie powojennym ZSRR, który okupował państwa nadbałtyckie, traktował w całości wody zatoki jako morskie wody wewnętrzne, powołując się na „tytuł historyczny”³⁹.

³⁵ *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, by Department of the Navy Office of the Chief of Naval Operations and Headquarters, U.S. Marine Corps and Department of Transportation U.S. Coast Guard, Newport, RI, 1995, s. 2–84.

³⁶ M. George, *Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention*, Ocean Development and International Law, 2005, vol. 33, no 2, s. 190.

³⁷ D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, tom I, (ed. I.A. Shearer), Oxford 1982, s. 387.

³⁸ *Agreement between the Republic of Estonia and the Republic of Latvia on the Maritime Delimitation in the Gulf of Riga, the Strait of Irbe and the Baltic Sea of 12 July 1996*, The International Journal of Marine and Coastal Law, 1997, vol. 12, no 3, s. 372–374.

³⁹ Dekret Rady Ministrów ZSRR z 15.01.1985 r. na Morzu Bałtyckim wyznaczał prostą linię podstawową zamykającą Zatokę Ryską pomiędzy klifem położonym na południe od Loode Neem (57°57'31"N, 21°58'20"E) w Estonii (wyspa Saaremaa) do przylądka Oviši (57°34'38"N, 21°43'36"E) położonego na wybrzeżu Łotwy. Zob. przypis 8.

Przykładem cieśniny ślepego zaułka jest także Cieśnina Tirańska⁴⁰ łącząca Morze Czerwone z Zatoką Akaba⁴¹, w której traktat pokojowy izraelsko-egipski z 1979 r. (art. V ust. 2) oraz traktat pokojowy jordańsko-izraelski z 1994 r. zapewniają wolność żeglugi (niezawieszalne prawo nieszkodliwego przepływu) i przelotu.

Podobnie wygląda sytuacja belgijskiej Antwerpii, do której tor wodny z Morza Północnego prowadzi przez Skaldę Zachodnią (*Westerschelde*)⁴² stanowiącą w części ujściowej tej międzynarodowej rzeki wody wewnętrzne Królestwa Niderlandów⁴³. To ostatnie państwo z mocy umowy dwustronnej utrzymuje tor wodny do Antwerpii w zdatości do żeglugi międzynarodowej⁴⁴. Tylko wobec wszystkich statków państwowych, w tym okrętów, wymagane jest uzyskanie zgody na przejście poprzez Skaldę Zachodnią do Antwerpii⁴⁵.

W obu przedstawionych wyżej przypadkach zakres praw komunikacyjnych za zgodą państw jest szerszy niż to „przewiduje prawo międzynarodowe”: w Cieśninie Tirańskiej na morzu terytorialnym Egiptu zagwarantowano wolną morską i powietrzną żeglugę międzynarodową, a na Skaldzie Zachodniej na wodach wewnętrznych dopuszczono morską żeglugę międzynarodową do i z Antwerpii. Tymczasem w Cieśninie Pilawskiej jest odwrotnie: prawo międzynarodowe zapewnia szersze uprawnienia, a państwo cieśninowe je jednostronnie ogranicza.

Zatokę Fonseca tworzą wody Oceanu Spokojnego wchodzące na ponad 30 mil morskich w głąb Ameryki Środkowej. Oba brzegi szerokiego na prawie 20 mil morskich wejścia do zatoki, do której dostęp ma Honduras, należą do dwu innych państw: Nikaragui i Salwadoru. Spór o status wód zatoki był przedmiotem rozstrzygnięć Środkowoamerykańskiego Trybunału Sprawiedliwości (Case Salvador/Nicaragua) w 1917 r. oraz Międzynarodowego Trybunału

⁴⁰ Cieśnina o szerokości 3 mil zapewnia dostęp do jedyne go izraelskiego portu nad Morzem Czerwonym w Ejlat oraz jedyne go w ogóle portu jordańskiego – Akaba, od którego pochodzi nazwa zatoki. W toku wojen izraelsko-arabskich Cieśnina Tirańska była zamykana dla żeglugi.

⁴¹ Sytuację Zatoki Akaba u schyłku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku przedstawia J. Gilas, *Prawnomiędzynarodowe położenie Zatoki Akaba*, Przegląd Morski, 1968, nr 12, s. 54–62.

⁴² Skalda została otwarta podczas rewolucji francuskiej w 1792 r., a następnie umiędzynarodowiona aż do ujścia w *Akcie końcowym Kongresu Wiedeńskiego w sprawie rzek międzynarodowych*, Wiedeń, 9.06.1815 r. (art. 108–117). Po uzyskaniu niepodległości przez Belgię w 1830 r. państwo to zawarło umowę z Holandią (*the 1839 Treaty of Separation*), która zapewniała między innymi belgijski tranzyt (drogami lądowymi oraz drogami wodnymi) przez terytorium Holandii. Tekst *Aktu końcowego Kongresu Wiedeńskiego* [w:] L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. I, Warszawa 1954, s. 24–25.

⁴³ § 2, *Netherlands Territorial Sea (Demarcation) Act of 9 January 1985*.

⁴⁴ Belgia współfinansuje utrzymanie drogi wodnej. Oba państwa wspólnie wydały także miejscowe przepisy nawigacyjne dla Skaldy Zachodniej.

⁴⁵ W przypadku okrętu państwa NATO zgodę wydaje Królewska Marynarka Niderlandów. *Maritime Claims Reference Manual*, (US) Under Secretary of Defense for Policy 2005, DoD 2005.1-M, s. 414.

Sprawiedliwości w 1992 r.⁴⁶. W ostatnim orzeczeniu określono sytuację prawną wód Zatoki Fonseca, uznając je w całości wewnątrz od linii zamykającej wejście za wody historyczne⁴⁷. Z punktu widzenia tematu najbardziej interesujące jest jednak podkreślenie przez Trybunał, po zważeniu rozmiarów i proporcji Zatoki Fonseca, że gdyby to była zatoka należąca do jednego państwa (w rozumieniu art. 10 KoPM i art. 4 Konwencji genewskiej z 1958 r.), to mogłaby być zamknięta prostą linią podstawową, a odcięte tym sposobem wody stanowiłoby morskie wody wewnętrzne (*if it were a single-State bay, a closing line might now be drawn and the waters be thereby enclosed and „considered as internal waters”*)⁴⁸. Jeśli chodzi o uprawnienia żeglugowe Hondurasu związane z jego dostępem do Pacyfiku przez ujście zatoki, to Trybunał poświęcił temu niewiele uwagi, uznając za oczywiste istnienie prawa nieszkodliwego przepływu dla statków obcej bandery i, jak można przyjąć, również innych praw komunikacyjnych na wspólnych wodach Zatoki Fonseca (np. prawa przelotu).

Wydaje się, że idealną kopią sytuacji terytorialnej Mierzei Wiślanej i Zalewu Wiślanego jest Mierzeja Kurońska i Zalew Kuroński podzielone w okresie międzywojennym pomiędzy Litwę i Niemcy, a obecnie Litwę i Federację Rosyjską. Można jednak wskazać bardzo istotne różnice w źródłach prawnych takiego rozgraniczenia. W przypadku Mierzei i Zalewu Kurońskiego podstawę ku temu daje *explicite* wielostronna umowa międzynarodowa ustalająca powojenny ład europejski, tj. traktat wersalski (art. 28), który jednocześnie umiędzynarodowił Niemen od Grodna wraz z odcinkiem ujściowym (Zalew Kuroński) zapewniając tym samym wyjście na morze Polsce, Litwie i z Prus Wschodnich. Jak przedstawiono wyżej, takich podstaw nie ma podział co najmniej Mierzei i Zalewu Wiślanego, jeśli pominąć wadliwe prawnie rozgraniczenie w ogóle dawnych Prus Wschodnich. Ten podział terytorialny rejonu Zalewu Kurońskiego potwierdziła Konwencja kłajpedzka z 8.05.1924 r., a później traktat litewsko-niemiecki dotyczący granicy między tymi państwami z 29.01.1928 r.⁴⁹ Umowy te jednak, w związku z umiędzynarodowieniem niemeńskiej drogi wodnej, zapewniały wolną żeglugę międzynarodową do i z morza pełnego przez cieśninę łączącą Zalew Kuroński z Morzem Bałtyckim (zwaną Kanałem Morskim). Po powojennych zmianach terytorialnych w tej części Europy,

⁴⁶ *Case concerning land, island and maritime frontier dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening)*, Judgment of 11 September 1992. www.icj-cij.org

⁴⁷ Zgodnie z orzeczeniem każde z trzech państw w pasie o szerokości 3 mil od linii niskiego stanu wody zachowuje wyłączną jurysdykcję, ale z zagwarantowanym prawem nieszkodliwego przepływu. Wody zatoki na zewnątrz od 3-milowego pasa stanowią przestrzeń wspólnej jurysdykcji trzech państw na zasadach kondominium. Linia zamykająca zatokę tworzy natomiast prostą linię podstawową, która służy do wyznaczania szerokości morza terytorialnego, strefy przyległej, wyłącznej strefy ekonomicznej i szelfu kontynentalnego, z uwzględnieniem również praw Hondurasu. Wody zatoki są zatem morskimi wodami wewnętrznymi bądź podlegającymi wyłącznej jurysdykcji poszczególnych państw (pas 3-milowy), bądź wspólnej jurysdykcji trzech państw w części stanowiącej kondominium.

⁴⁸ *Case concerning land ...*, *op. cit.*, § 383.

⁴⁹ Wszedł w życie 4.05.1929 r. (89 *LNTS* 97).

a następnie odzyskaniu niepodległości przez Litwę, podział terytorialny Mierzei i Zalewu Kurońskiego został potwierdzony dopiero w 1997 r. w dwustronnych umowach granicznych⁵⁰. Trzeba także dodać, że różnice między obydwoma zalewami wynikają również z faktycznej sytuacji gospodarczej i komunikacyjnej otoczenia, bowiem nad całym Zalewem Kurońskim nie było i nie ma żadnego dużego miasta i portu oprócz Kłajpedy. Miało to z pewnością implikacje polityczne i prawne przy zawieraniu umów regulujących status regionu zalewu.

Zatoka Chetumal (*Bahia de Chetumal*) położona u wschodnich wybrzeży półwyspu Yucatan jest podzielona granicą państwową między Meksyk i Belize, a jej wody mają status morskich wód wewnętrznych obu państw. Wejście do meksykańskich portów nad zatoką (największy Chetumal) prowadzi na południe od wyspy Cayo de Ambergris (ang. *Ambergris Cay*) przez morskie wody wewnętrzne Belize, a od strony północnej od tej wyspy wąskim i płytkim przejściem Boca de Bacalar Chico, którym przebiega granica państwowa⁵¹. W praktyce takie rozgraniczenie stanowi zatem kopię istniejącego podziału Zalewu Wiślanego. Zgodnie z pozostającym w mocy traktatem meksykańsko-brytyjskim ustalającym granicę Meksyku z Hondurasem Brytyjskim (obecnie Belize) z 1893 r. zagwarantowano na wieczność meksykańskim statkom handlowym absolutną wolność żeglowania przez cieśninę rozpoczynającą się na południe od wyspy Cayo de Ambergris, jak również po wodach terytorialnych Hondurasu Brytyjskiego⁵². Należy zauważyć, że użyte tu pojęcie „wód terytorialnych” z przełomu XIX i XX w. odpowiada łącznie współczesnym terminom: morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne⁵³. Wątpliwość, czy tak określone prawo żeglugi ograniczone tylko do handlowych statków meksykańskich jest tożsame z konwencyjnym prawem nieszkodliwego przepływu rozstrzyga ustawa o obszarach morskich Belize z 1992 r. (*Maritime Areas Act, 1992*)⁵⁴, która w art. 12 potwierdza, że to ostatnie prawo stosuje się do przejścia przez morskie wody wewnętrzne na lub z morza terytorialnego. Stanowi to implementację art. 8 ust. 2 Konwencji o prawie morza z 1982 r.

⁵⁰ *Treaty between the Republic of Lithuania and the Russian Federation on the Lithuanian-Russian State Border of 24 October 1997*, The International Journal of Marine and Coastal Law, 2001, vol. 16, no 4, s. 655–656.

⁵¹ *East Coast of Central America and Gulf of Mexico Pilot*, 69A, Second Edition 1993, Published by Hydrographer of the British Royal Navy, s.104–105.

⁵² *Tratado sobre limites entre Mexico y Honduras Britanica, celebrado el 8 de julio de 1893, y convencion adicional celebrada el 7 de abril de 1897*, art. III Bis: „Su Majestad Británica garantiza a perpetuidad, a los barcos mercantes mexicanos, la libertad absoluta, que disfrutan al presente, de navegar por el estrecho que se abre al Sur del Cayo de Ambergris, conocido también por la Isla de San Pedro, entre este Cayo y el Continente, así como la de navegar en las aguas territoriales de Honduras Británica”.

⁵³ Zwrócił na to uwagę m.in. MTS w sprawie *El Salvador/Honduras: Nicaragua intervening*. www.icj-cij.org

⁵⁴ *An Act to make provision with respect to the Territorial Sea, Internal Waters and the Exclusive Economic Zone of Belize; and for matters connected therewith or incidental thereto of 24 January 1992*. www.un.org/Depts/los

Nawet współcześnie, w świecie rozdartym partykularnymi interesami, można znaleźć jeszcze wiele innych przykładów, gdy państwa hamują swoje „zaborcze apetyty” dla zapewnienia wolności komunikacyjnych całej społeczności międzynarodowej bądź pojedynczego państwa. Można tu wymienić Zatokę Amatique, u której wyjścia Belize, mające 12-milowe morze terytorialne, wyjątkowo przyjęło jego 3-milową szerokość. Chciano bowiem zachować *unimpeded transit* dla Gwatemali⁵⁵, mimo że poszerzenie morza terytorialnego nie pozbawiłoby wyjścia na Morze Karaibskie tego ostatniego kraju dzięki istnieniu prawa nieszkodliwego przepływu. Poza tym Gwatemala ma przecież szeroki dostęp do Oceanu Spokojnego z drugiej strony kontynentu. Dokładnie z takich samych przyczyn Finlandia i Estonia w Zatoce Fińskiej pohamowały swoje roszczenia⁵⁶, by zachować „korytarz morza pełnego” zapewniający niezakłóconą żeglugę statków morskich i powietrznych do i z rosyjskiego Petersburga (sic!)⁵⁷.

Takich przykładów pohamowania jurysdykcji i utrzymywania „korytarza morza pełnego” w interesie żeglugi międzynarodowej można znaleźć na tyle dużo, by – zdaniem autora – mówić co najmniej o szerokiej praktyce, która mogłaby się potencjalnie przekształcić w prawo zwyczajowe. Wśród wielu innych dowodów takiej praktyki można wskazać zachowanie Danii i Szwecji, które uczyniły wyjątek od przyjętej zasady 12-milowego morza terytorialnego w Bornholmsgat (głębokowodna cieśnina pomiędzy duńskim Bornholmem a szwedzką Skanią o minimalnej szerokości 19,5 mili morskiej), aby zachować „korytarz morza pełnego” w interesie żeglugi bałtyckiej. Podobnie uczyniły Niemcy i Dania w Fehmarnbełt, Rynnie Kadet i Zatoce Kilońskiej, Japonia w cieśninach Soya (*La Perouse'a*), Tsugaru, Cuszima i Osumi⁵⁸. Niewątpliwie jednak – w związku z istnieniem całkiem rozległej praktyki przeciwnej, polegającej na rozciąganiu morza terytorialnego do maksymalnej szerokości dopuszczanej przez prawo międzynarodowe (w praktyce do linii środkowej),

⁵⁵ J.M. Van Dyke, *The Aegean Disputes in International Law*, Ocean Development and International Law, 2005, vol. 36, no 1, s. 93; *idem*, *The Republic of Korea's Maritime Boundaries*, The International Journal of Marine and Coastal Law, 2003, vol. 18, no 4, s. 521.

⁵⁶ *Agreement between the Republic of Finland and the Republic of Estonia on the Boundary of the Maritime Zones in the Gulf of Finland and the Northern Baltic Sea of 18 October 1996*, Tekst: The International Journal of Marine and Coastal Law, 1997, vol. 12, no 3, s. 375–376.

⁵⁷ J.M. Van Dyke, *The Aegean ...*, *op. cit.*, s. 93; *idem*, *The Republic ...*, *op. cit.*, s. 520. Rozszerzenie morza terytorialnego do linii środkowej na Zatoce Fińskiej przez oba państwa sprawiłoby, że Petersburg znalazłby się w sytuacji zbliżonej do Elbląga. Miałoby to także ogromne znaczenie strategiczne dla Rosjan, bowiem zlikwidowałoby jedyny korytarz międzynarodowej przestrzeni powietrznej łączącej Federację z północną królewiecką. Niemożliwe byłoby zbudowanie także jakiegokolwiek gazociągu bez zgody obu państw „cieśninowych”. Nieznane są autorowi żadne zobowiązania traktatowe rządów Estonii i Finlandii wobec Federacji Rosyjskiej do utrzymania w tym rejonie „korytarza morza pełnego” [DRB].

⁵⁸ Zob. J.M. Van Dyke, *An Analysis of the Aegean Disputes ...*, *op. cit.*; U.K. Jenisch, *The Baltic Sea: Legal Regime and Instruments for Co-operation*, The International Journal of Marine and Coastal Law, 1996, vol. 11, no 1, s. 52.

12 mil morskich również w tych miejscach, w których mogłyby istnieć „korytarze morza pełnego” (np. w cieśninach terytorialnych takich jak Gibraltarska, Kaletańska, Bonifacio, Bab el-Mandeb, Ormuz i Malakka) – nie jest to prawo zwyczajowe i państwa nie są zobowiązane do pohamowania rozszerzenia swojej jurysdykcji terytorialnej w takich cieśninach.

Czy nie widać tu dużej analogii do sytuacji Elbląga i polskiej części Zalewu Wiślanego? Tym bardziej trudno zrozumieć utrzymywanie istniejących rozwiązań w sprawie żeglugi w Cieśninie Piławskiej, że zapewnienie wolnej żeglugi międzynarodowej do i z Elbląga nie wymaga żadnego samoograniczenia terytorialnego Federacji Rosyjskiej, jak to było w wymienionych przykładach. Także wysuwany przez Rosjan argument o zagrożeniu bezpieczeństwa regionu Królewca w wypadku szerszego otwarcia na żeglugę międzynarodową nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia, bowiem KoPM nakłada na statki korzystające z prawa nieszkodliwego przepływu takie wymogi, których stosowanie zapewnia – według *opinio iuris* – w pełni prawa państwa nadbrzeżnego i cieśninowego⁵⁹. Zresztą gdy się weźmie pod uwagę poziom militaryzacji całej północy, ten argument można z powodzeniem odwrócić, wskazując na zagrożenie dla bezpieczeństwa sąsiednich państw wynikające z rosyjskiej obecności wojskowej w tym regionie.

3. ZAKOŃCZENIE

W konkluzji należy podkreślić, że **różnica pomiędzy cieśninami prawa państwa nadbrzeżnego (niemiędzynarodowymi) a cieśninami ślepego zaułka** polega przede wszystkim na tym, że te pierwsze łączą wody morza pełnego (wyłącznej strefy ekonomicznej) wyłącznie z morskimi wodami wewnętrznymi tego państwa, do którego należą brzegi cieśniny zamknięte prostą linią podstawową. Natomiast cieśniny ślepego zaułka, jeśli nawet przyjąć, że mogą być zamknięte prostą linią podstawową ze względów historycznych (np. wejście na Zatokę Fonseca), łączą wody morza pełnego (wyłącznej strefy ekonomicznej) z wodami, do których dostęp mają inne państwa (państwo) niż to, które włada, lub te, które władają brzegami cieśniny. Ponadto w zasadzie w cieśninach zamkniętych jest wyznaczona prosta linia podstawowa, która tworzy morskie wody wewnętrzne, a wody cieśnin ślepego zaułka powinny mieć status morza

⁵⁹ Zob. Z. Knyp1, *Prawo nieszkodliwego przepływu okrętów wojennych przez morze terytorialne*, Prawo Morskie, 1986, t. I; A. Straburzyński, *Zasięg i zakres prawa nieszkodliwego przepływu*, Prawo Morskie, 1998, t. X; A. Makowski, *Działalność wojskowa na morzu terytorialnym w świetle konwencji o prawie morza z 1982 roku*, Prawo Morskie, 1999, t. XI; J. Symonides, *Prawo nieszkodliwego przepływu statków i okrętów*, Wojskowy Przegląd Prawniczy, 1985, nr 3 (155).

terytorialnego z zagwarantowanym niezawieszalnym prawem nieszkodliwego przepływu.

W świetle tych rozważań należy zatem Cieśninę Pilawską zaliczyć do cieśnin, w których żegluga jest regulowana przez prawo międzynarodowe (używanych w żegludze międzynarodowej) zgodnie z art. 45 KoPM, a więc do nazywanych tu cieśninami ślepego zaułka, wraz z takimi między innymi cieśninami, jak: Tirańska, Juan de Fuca, wejście na Zatokę Chetumal, Zatokę Fonseca, Zatokę Flensburską (*Flensburger Fjord*)⁶⁰, Zatokę Manzanillo (*Bahia de Manzanillo* pomiędzy Haiti a Dominikaną)⁶¹, Zatokę Triesteńską⁶², przejście Head Harbour (*Head Harbour Passage* w Passamaquoddy Bay pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Kanadą)⁶³, przejście Dèroute (*Passage de la Dèroute* w Zatoce Saint-Malo), przejścia między Bahrajnem a Katar⁶⁴ i Arabią Saudyjską⁶⁵. Geograficznie są to przykłady bardzo zróżnicowane wielkością, znaczeniem w żegludze i kształtowaniem granic politycznych. Poza wyjątkami ujścia tych wód należą do dwu państw.

Zaliczenie do wymienionej grupy cieśnin Cieśniny Pilawskiej oznacza, że żegluga w tej cieśninie jest regulowana przez prawo międzynarodowe zgodnie z zasadami niepodlegającego zawieszaniu przez państwo nadbrzeżne prawa nieszkodliwego przepływu, które zapewnia żeglugę do portów polskiej części Zalewu Wiślanego statków morskich (w tym okrętów) wszystkich bander. W związku z tym, że w głębszej, północnej części Zalewu Wiślanego istniejące warunki hydrograficzne zapewniają wystarczające warunki dla żeglugi (naturalne głębokości do około 4–5 metrów), nie ma w zasadzie potrzeby pogłębienia i utrzymania toru wodnego po stronie Federacji Rosyjskiej⁶⁶. Zakładając zatem dobrą wolę po stronie wschodniego partnera, wystarczyłoby tylko wyznaczenie i oznakowanie toru wodnego od Cieśniny Pilawskiej do granicy polsko-rosyjskiej dzielącej Zalew Wiślany, by portom nadzalewowym z Elblągiem na

⁶⁰ Zatoka Flensburska jest podzielona granicą państwową duńsko-niemiecką na mocy Traktatu z 10.04.1922 r. w związku z cesją północnej części Schleswigu na rzecz Danii. Wejście do duńskiej części Zatoki Flensburskiej jest zamknięte prostą linią podstawową o długości 2,5 mili do punktu styku z granicą państwową dzielącą zatokę z Niemcami oznaczonego pławą. System linii podstawowych został wyznaczony przez dekret z 21.12.1966 r. i zmieniony przez dekret nr 189 z 19.04.1978 r. Podobnie zamknięte jest wejście do niemieckiej części zatoki. *Straight Baselines: Denmark, Limits in the Seas*, December 21, 1978, no 19, US Department of State, s. 11.

⁶¹ R. Lapidoth-Eschelbacher, *op. cit.*, s. 111.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ J.A. Roach, *Legal Aspects of Modern Submarine Warfare*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2002, vol. 6, s. 372; R. Lapidoth-Eschelbacher, *op. cit.*

⁶⁴ Obowiązki prawa nieszkodliwego przepływu na tych wodach terytorialnych potwierdził MTS. (*Case concerning maritime delimitation and territorial questions between Qatar and Bahrain, Qatar v. Bahrain, 16 March 2001, paragraph 223*). www.icj-cij.org

⁶⁵ *The Commander's Handbook ...*, *op. cit.*, s. 2–85.

⁶⁶ W polskiej części Zalewu Wiślanego tory wodne są wyznaczone i oznakowane, ale w związku z mniejszymi naturalnymi głębokościami wymagają pogłębienia.

czele przywrócono funkcję portów morskich. Przy takim rozwiązaniu treść przyszłej umowy dwustronnej dotyczącej żeglugi może, co najwyżej, dotyczyć zagadnienia oznakowania nawigacyjnego, bezpieczeństwa żeglugi i ewentualnie utrzymania toru wodnego. Ponadto umowa może zawierać potwierdzenie obowiązywania niezawieszalnego prawa nieszkodliwego przepływu, które to potwierdzenie miałyby wyłącznie charakter deklaratoryjny. Zdaniem autora punktem wyjścia i granicą kompromisu ze strony Polski przy regulacji statusu żeglugi na Zalewie Wiślanym i w Cieśninie Pilawskiej są obowiązujące na Skaldzie Zachodniej zasady żeglugi do belgijskiej Antwerpii.

Z pewnością nie czekając na rozwiązanie problemów technicznych, statki polskich armatorów niezależnie od ich bandery powinny zacząć po prostu uprawiać żeglugę do Elbląga bez proszenia o jakąkolwiek zgodę administracji rosyjskiej, korzystając z uprawnień żeglugowych zapewnionych przez prawo międzynarodowe, jak to już praktykowano (na przykład jacht „Misia II” w 1990 r. czy kabotażowiec m/s Laila w 1998 r.)⁶⁷. Także decyzja o budowie kanału żeglugowego⁶⁸ w rejonie miejscowości Skowronki na Mierzei Wiślanej nie powinna być interpretowana jako rezygnacja z polskich uprawnień żeglugowych w Cieśninie Pilawskiej, chociaż niewątpliwie będzie miała wpływ na dwustronne rozmowy w sprawie żeglugi w cieśninie i w północnej części Zalewu Wiślanego.

Wreszcie jeśli nawet uznać, że teza o niezawieszalnym prawie nieszkodliwego przepływu w Cieśninie Pilawskiej nie została udowodniona przez autora, to elementarne zasady negocjacji nie uzasadniają utrzymywania przez polskie MSZ stanowiska zgodnego ze stanowiskiem rosyjskim o niemiędzynarodowym charakterze cieśniny⁶⁹. Wobec braku różnic w ocenie stanu prawnego przez strony (polski i rosyjski MSZ) nie może być mowy o sporze⁷⁰ i jakichkolwiek rokowaniach, a co najwyżej o jednostronnym występowaniu z prośbami, któ-

⁶⁷ Patrz przypis 5.

⁶⁸ Podczas wizyty w Elblągu 10.11.2006 r. premier Jarosław Kaczyński ogłosił podjęcie decyzji o budowie kanału.

⁶⁹ Najnowszym potwierdzeniem polskiego stanowiska jest odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na interpelację posła Karola Karskiego w sprawie możliwości korzystania z przepływu przez Cieśninę Pilawską przez polskie statki ogłoszona dnia 14.06.2007 r.: „Należy podkreślić, że Cieśnina Pilawska nie jest cieśniną międzynarodową. Łączy ona z morzem jedynie wody wewnętrzne dwóch państw, a położona jest całkowicie na wodach wewnętrznych Federacji Rosyjskiej. Z tego powodu nie znajduje tu zastosowania zasada wolności żeglugi i przelotu wyłączanie w celu szybkiego i nieprzerwanego tranzytu przez cieśninę, tj. prawo przejścia tranzytowego. Oznacza to, że przejście obcych statków przez tę cieśninę zależne jest wyłącznie od zgody państwa nadbrzeżnego – Federacji Rosyjskiej”. Z tego, że w aspekcie Cieśniny Pilawskiej mówi się tylko o przejściu tranzytowym, które znajduje zastosowanie do takich cieśnin, jak Gibraltarska, Ormuz i Malakka, można co najwyżej wnosić o słabym przygotowaniu merytorycznym MSZ.

⁷⁰ Zgodnie z akceptowaną przez doktrynę definicją spór międzynarodowy to brak zgody w kwestii prawnej lub w ocenie stanu faktycznego, z przeciwieństwem prawnych stanowisk lub interesów między stronami (wyrok STSM z 1924 r. w sprawie *Mavrommatis Palestine Concessions*).

rych spełnienie jest mało prawdopodobne w przypadku tak wyraźnej sprzeczności interesów stron. Należy zatem spór przenieść z płaszczyzny realizacji sprzecznych interesów na płaszczyznę sporu o prawo, wykorzystując przy tym cały dostępny w prawie międzynarodowym wachlarz środków pokojowego rozwiązywania sporów, łącznie z sądami międzynarodowymi⁷¹. Zastanawiająca jest przy tym wyraźna obawa wszystkich polskich rządów po 1990 r. przed sięgnięciem do tych środków, które są tak powszechnie stosowane w sporach międzynarodowych nawet pomiędzy państwami pozostającymi w bardzo bliskich relacjach politycznych⁷². Innym niewykorzystywanym środkiem jest protest dyplomatyczny, który powinien zostać skierowany przeciwko faktycznemu odmawianiu przejścia przez cieśninę i północną część zalewu oraz uznaniu tej części zalewu za wody wewnętrzne Federacji Rosyjskiej. W miarę potrzeb taki protest może zostać powtórzony wielokrotnie. Podkreślanie polskich praw powinno również mieć miejsce przy każdej możliwej okazji politycznej, jak na przykład poprzez składanie odpowiednich deklaracji i zastrzeżeń przy podpisywaniu i ratyfikacji konwencji morskich. Należy pamiętać, że efektywność protestu wymaga równoczesnego wykorzystania w jak największym stopniu innych środków odpowiednich do sytuacji i legalnych, w tym wykazania inicjatywy w dążeniu do osiągnięcia porozumienia, na co wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie sądów międzynarodowych⁷³. Bierność, brak protestów i działań dyplomatycznych⁷⁴ umacnia bowiem i utrwala faktyczne posiadłości Federacji Rosyjskiej w myśl starej zasady *qui tacet consentire videtur*.

Rozwiązanie problemu żeglugi do polskich portów Zalewu Wiślanego tylko poprzez budowę kanału morskiego oznacza całkowitą kapitulację, która będzie okazją do kolejnego upokorzenia strony polskiej w momencie prowadzenia

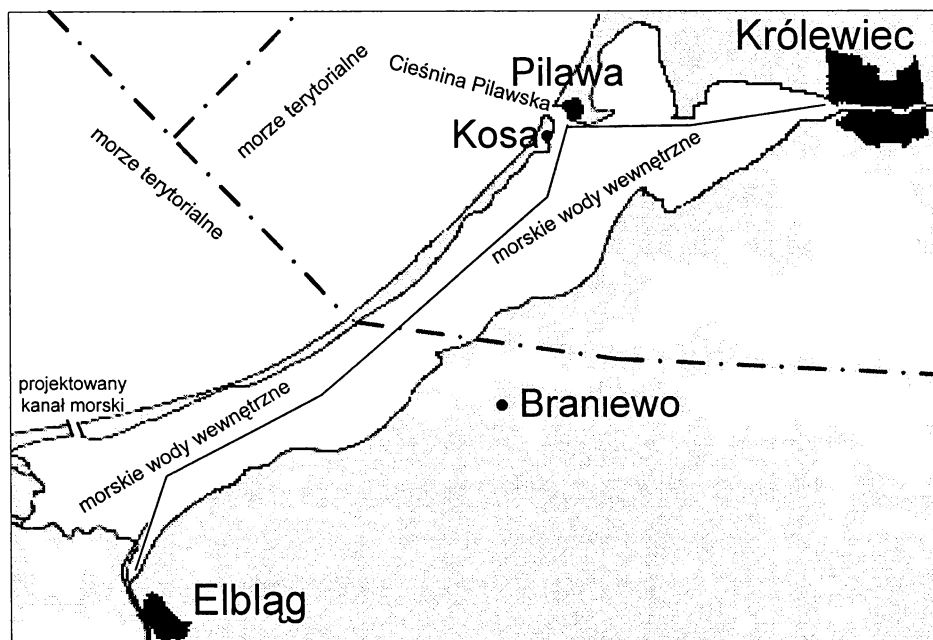
⁷¹ Jednym ze sposobów umiędzynarodowienia sporu wokół żeglugi w cieśninie Pilawskiej mogłoby być zaproszenie do Elbląga na dni morza lub przy innej okazji okrętów państw NATO, w tym okrętów Stanów Zjednoczonych Ameryki. Nawet jeśli nie doszłoby do takiej wizyty, sprawa żeglugi w cieśninie zyskałaby pewne międzynarodowe zainteresowanie w związku z niezbędnymi w tym wypadku konsultacjami dyplomatycznymi, w jakimś stopniu „niezręcznymi” dla Rosji. Dodatkowo sprawa zaistniałaby w świadomości międzynarodowej opinii publicznej i wśród specjalistów prawa morza. Ponadto prowadzony w Stanach Zjednoczonych przez departamenty stanu i obrony program wolności żeglugi (*Freedom of Navigation Programme*), który kierując się zasadą utrzymania tych wolności, stosuje środki prawne, dyplomatyczne (protesty) i operacyjne (odpowiednio żegluga albo przelot) przeciwko nadmiernym roszczeniom sprzecznym z prawem morza, mogłoby objąć swoim zainteresowaniem sprawę żeglugi przez cieśninę.

⁷² Dobrym przykładem wykorzystania środków rozwiązywania sporów był spór fińsko-duński przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości dotyczący budowy mostu w Wielkim Belcie zakończony w 1992 r. (*Case concerning passage through the Great Belt, Finland v. Denmark*).

⁷³ Zob. orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości: *Anglo-Norwegian Fisheries Case*, ICJ, Rep., 1951, s. 116; *Minquieres and Ecrehos Case*, ICJ Rep., 1953, s. 47. www.icj-cij.org

⁷⁴ Na temat znaczenia protestu w prawie morza: D.P. O'Connell, *op. cit.*, s. 38–44.

wymaganych przez prawo międzynarodowe (Konwencja z Espoo)⁷⁵ konsultacji z Federacją Rosyjską w sprawie oceny oddziaływania na środowisko tej inwestycji o skutkach transgranicznych.



Rys. 1. Istniejący podział terytorialny Zalewu Wiślanego i proponowane miejsce budowy kanału morskiego

Źródło: opracowanie własne.

⁷⁵ Rzecz o postępowaniu w ramach oceny oddziaływania na środowisko (*Environmental Impact Assessment, EIA*) wymaganego przez Konwencję o ocenie oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym sporządzoną w Espoo 25.02.1991 r. (Konwencja z Espoo). Polska ratyfikowała konwencję na mocy ustawy ratyfikacyjnej z 9.01.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 18, poz. 96). Konwencja podpisana przez 30 państw weszła w życie 10.09.1997 r. Obecnie jej stroną jest 41 państw. Federacja Rosyjska podpisała konwencję 6.06.1991 r., ale jeszcze jej nie ratyfikowała. Postępowanie przewidziane przez konwencję jest obecnie prowadzone odnośnie do projektu budowy gazociągu północnego z Rosji do Niemiec, który ma przebiegać po dnie morskim. Zob. D.R. Bugajski, *Gazociąg północny w świetle prawa morza i polityki bałtyckiej*, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 2007, t. 36.

THE RIGHT TO SAIL IN THE PILAWSKA STRAIT
AND INTERNATIONAL PRACTICE
(Summary)

A guarantee of the right of ships of all flags to travel in the Pilawska Strait has become one of Poland's aims as a result of the lack of agreement on the part of the Russian government to open the strait for international shipping. In December 2004, however, a Polish project was presented for an agreement between the Republic of Poland and the government of the Russian Federation concerning shipping in the Vistula Lagoon and through the Pilawska Strait. The project proposes that the Pilawska Strait should be designated an international strait, in which shipping is only subject to Russian law and not to international law.

The author of this essay does not agree with the official position of the Polish Ministry for Foreign Affairs in the matter of recognizing the Pilawska Strait as an international strait. He also does not agree with the international legal argument justifying Poland's claim to use the Pilawska Strait and the opening of the Strait to international shipping.