

Agnieszka Kastory

Uniwersytet Jagielloński

PROBLEM SWOBODNEJ ŻEGLUGI PRZEZ CIEŚNINĘ PIŁAWSKĄ I ZALEW WIŚLANY W POLSKO-RADZIECKICH I POLSKO-ROSYJSKICH NEGOCJACJACH

Agnieszka Kastory. The Problem of Freedom of Navigation through the Pilava Strait and the Vistula Lagoon in the Polish-Soviet and Polish-Russian Negotiations.

Due to the unfavorable course of the boundary line between Poland and Russia in the area of the Vistula Lagoon and the Vistula Spit, Poland's access to the Gdańsk Bay through the Pilava Strait has been hindered. In 1991, Polish-Soviet negotiations, aimed at agreeing on the rules of navigation through the Pilava Strait and the Vistula Lagoon, were launched. The talks ended in failure, and the Soviet side demanded that its units be granted the right to navigate through Poland's inland waterways. It was only in 2009 that Poland signed an agreement with Russia, regulating navigation through the Vistula Lagoon; still, as follows from the interpretation by the Polish Ministry of Foreign Affairs, it did not include the Pilava Strait. Consequently, the freedom of navigation through the Vistula Lagoon continues to be dependent on the state of Polish-Russian relations.

Key words: Vistula Lagoon, Pilava Strait, the right of innocent passage, Poland, Russia.

Temat żeglugi przez Cieśninę Piławską był już wielokrotnie poruszany w polskich opracowaniach, zwłaszcza pod kątem prawnym. Przedstawiony tekst nie pretenduje do nowego ujęcia tematu poza jednym wyjątkiem: ukazaniem przebiegu polsko-radzieckich rozmów w 1991 r., a więc z punktu widzenia stosunków dwustronnych.

Zarówno polska, jak i rosyjska część Zalewu Wiślanego (ros. Zalew Kaliningradzki) posiadają status wód wewnętrznych Polski i Rosji [11, s. 42; 14, s. 37; 15, s. 245; 8]. W świetle konwencji o prawie morza z 1982 r. wody wewnętrzne (lub morskie wody wewnętrzne) rozciągają się między lądem a wewnętrzną granicą morza terytorialnego. Podlegają one wyłącznej władzy państwa, do którego należą. Jednostki państw trzecich mogą wpływać na te wody za zgodą państwa nadbrzeżnego i na jego zasadach. Na obszarze tych wód nie obowiązuje prawo nieszkodliwego przepływu, chyba że były to w przeszłości wody, na których istniało prawo przejścia [13, s. 48–49; 10, s. 59; 17, s. 411–412].

Pozycja Polski nad Zalewem Wiślanym jest wybitnie niekorzystna. Zalew Wiślany wraz z Cieśniną Piławską był przed II wojną światową integralną częścią Niemiec. Po wojnie został podzielony między Polskę i ZSRR w sposób, który nie zabezpieczył polskich interesów, w tym przede wszystkim swobodnego wyjścia na pełne morze przez Cieśninę Piławską. Przewaga ZSRR po zakończeniu wojny i zwasalizowanie Polski sprzyjało utrwaleniu tej niekorzystnej sytuacji [9, s. 71–73].

Po 1989 r. Polska stanęła na stanowisku niezmienności swoich granic, co w stosunkach z Rosją zostało potwierdzone w traktacie o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r. [9, s. 72–73]. Polska, akceptując niekorzystny dla siebie podział Zalewu Wiślanego, stanęła jednocześnie przed koniecznością zagwarantowania sobie swobody żeglugi przez jego rosyjską część i przez Cieśninę Piławską [17, s. 411, 11, s. 35–57; 6, s. 533–535]. Do dnia dzisiejszego nie udało się jednak uzgodnić całościowego i zadowalającego porozumienia z Rosją. W efekcie zasady żeglugi po Zalewie Wiślanym regulują dwa dokumenty: protokół z 16 sierpnia 1945 r. oraz umowa z 2009 r.

Podział Zalewu Wiślanego

O przyszłości Prus Wschodnich, a tym samym Zalewu Wiślanego zdecydowano w trakcie II wojny światowej. Na konferencji w Teheranie Związek Radziecki zgłosił pretensje do dwóch pruskich portów: Kłajpedy i Królewca. W układzie zawartym między ZSRR a Polskim Komitetem

Wyzwolenia Narodowego z 27 lipca 1944 r. znalazł się zapis o podziale Prus Wschodnich i pozostawieniu po radzieckiej stronie Królewca, z pominięciem problemu delimitacji Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej. Układ z 27 lipca 1944 r. nie posiadał jednak charakteru umowy międzypaństwowej, ponieważ PKWN nie miał uprawnień do reprezentowania polskiego państwa. Na konferencji w Poczdamie teren Prus Wschodnich został podzielony między Polskę i ZSRR jedynie na lądzie. W umowie polsko-radzieckiej z 16 sierpnia 1945 r. rozgraniczenie Prus Wschodnich także zostało dokonane tylko na lądzie [11, s. 36–37]. Obie strony traktowały zresztą umowę jako tymczasową do chwili potwierdzenia zmian terytorialnych przez konferencję pokojową. Do umowy z 16 sierpnia 1945 r. został dołączony protokół, w którym stwierdzono, że w okresie pokoju polskie statki handlowe będą mogły przepływać przez Cieśninę Piławską do Elbląga i z Elbląga. Gdyby ZSRR brał udział w wojnie w Europie – protokół przestawałby obowiązywać [10, s. 284; 1; 4].

Umowa z 16 sierpnia 1945 r. weszła w życie 5 lutego 1946 r., jednak w kolejnych latach Rosjanie jednostronnie dokonywali zmian w przebiegu granicy z Polską na obszarze Prus Wschodnich. Potwierdziła je umowa zawarta między Polską a ZSRR 5 marca 1957 r. Linia graniczna brała początek u styku granicy Polski, Obwodu Kaliningradzkiego i Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, następnie biegła na zachód, 7 km na północ od Braniewa, potem przez Zalew Wiślany ku Mierzei Wiślanej, którą przecinała 3 km na północ od miejscowości Nowa Karczma [10, s. 283–284; 11, s. 40, 47–48; 16, s. 6–7].

W protokole między Polską a ZSRR z 18 marca 1958 r. o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej postanowiono, że granica na Zalewie Wiślanym będzie bieć prostopadle do linii brzegowej począwszy od końcowego punktu granicy polsko-radzieckiej na Mierzei Wiślanej [16, s. 7].

Południkowe przecięcie Zalewu Wiślanego i Mierzei Wiślanej zapewniało ZSRR dominację nad całym akwenem, ponieważ Cieśnina Piławska znalazła się w całości na radzieckich wodach (łączy rosyjskie wody wewnętrzne i rosyjskie wody terytorialne), podobnie jak biegnący przez nią do ujścia Pregoly i portu w Królewcu pogłębiony tor wodny [11, s. 35].

W lutym 1960 r. ZSRR zaproponował w nocy, która nie została potwierdzona przez stronę polską, by polskie statki przepływające przez Cieśninę Piławską zgłaszały swoje przejście rok wcześniej i pływały w konwojach. Polska nie zaakceptowała zaproponowanych warunków, w efekcie czego została zawieszona żegluga przez Zalew Wiślany i Cieśninę Piławską. W rzeczywistości ruch przez cieśninę polskich statków i tak się nie odbywał [9, s. 73; 1].

Dopiero umowa z 15 lutego 1961 r. o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych precyzowała w artykule 3 (p. 2), że granica na Zalewie Wiślanym biegnie po linii prostej, oznaczonej pławami. W artykule 14 potwierdzono prawo polskich statków handlowych do przepływania przez radziecką część Zalewu Wiślanego i Cieśninę Piławską w obydwu kierunkach zgodnie z zawartymi porozumieniami, a więc z protokołem z 1945 r. [10, s. 284; 11, s. 49; 4].

Takie sformułowanie oznaczało, że prawa przepływu nie posiadały statki innych bander, a także okręty wojenne i statki sportowe, turystyczne, naukowo-badawcze, które musiały poruszać się wedle odrębnych zasad, zgodnie z radzieckimi przepisami [4].

Dodatkowym zagrożeniem dla swobody żeglugi stała się radziecka decyzja o militaryzacji Cieśniny Piławskiej i radzieckiej części Zalewu Wiślanego. Strefę wojskową ZSRR zlikwidował 8 października 1990 r. [11, s. 48; 16, s. 12].

Sprawa Cieśniny Piławskiej i Zalewu Wiślanego w polskiej polityce po 1989 roku W 1991 r. Polska podjęła próbę uregulowania zasad żeglugi na Zalewie Wiślanym. W dniach 2–4 lipca 1991 r. z inicjatywy Ministerstwa Transportu i Gospodarki Wodnej odbyły się w Warszawie polsko-radzieckie rozmowy w tej sprawie. Polskiej delegacji przewodniczył dyrektor Departamentu

Prawno-Traktatowego MSZ Janusz Mickiewicz, zaś radzieckiej wicedyrektor Departamentu Prawa Międzynarodowego radzieckiego MSZ J.M. Szarkow. Ponadto ze strony polskiej uczestniczyli posłowie na sejm: Krzysztof Dowgiałło, Edmund Krasowski oraz przedstawiciele Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Straży Granicznej, Głównego Urzędu Cei i Ministerstwa Spraw Zagranicznych [1].

Celem polskiej delegacji było otwarcie wód Zalewu Wiślanego dla statków wszystkich bander i zapewnienie nieskrępowanego dostępu do portów w polskiej części Zalewu Wiślanego w oparciu o zasadę prawa nieszkodliwego przepływu, wynikającej z prawa morza i istniejących precedensów [11, s. 43; 17, s. 350, 12, s. 11–12]. Za istniejący precedens przyjęto prawo nieszkodliwego przepływu statków wszystkich bander przez holenderskie wody wewnętrzne do portu w Antwerpii oraz przez amerykańskie i kanadyjskie wody wielkich jezior [1].

Polska delegacja postulowała ponadto rozszerzenie prawa nieszkodliwego przepływu przez Cieśninę Piławską na polskie statki rybackie, turystyczne, naukowo-badawcze, sportowe, służb państwowych oraz na statki handlowe, turystyczne i sportowe innych państw. Polska proponowała także dopuszczenie kabotażu statków obydwu stron po Zalewie Wiślanym [1].

Strona radziecka natomiast stanęła na stanowisku, że żegluga przez Cieśninę Piławską i radziecką część Zalewu Wiślanego powinna być nadal regulowana wewnętrznymi przepisami ZSRR, ponieważ tory wodne znajdują się na radzieckim morzu terytorialnym i radzieckich wodach wewnętrznych, włączając Cieśninę Piławską. W związku z tym zaproponowała odwołanie się w przyszłej umowie do radzieckich przepisów regulujących żeglugę przez wody wewnętrzne oraz przewidujących pobieranie opłat żeglugowych. Ponadto zaproponowała w celu zapewnienia obu stronom równych korzyści – dopuszczenie radzieckich statków do żeglugi na polskich śródlądowych drogach wodnych [11, s. 35; 1].

Po zakończeniu tego etapu rozmów strona polska uznała za główne sprawy sporne kwestię wprowadzenia opłat za przejście przez Cieśninę Piławską, ograniczenie żeglugi dla statków sportowych, charakter przyszłej umowy: rządowy czy państwowy, termin wejścia w życie umowy, uchylene protokołu z 1945 r. i innych umów, dostęp do polskich śródlądowych dróg wodnych dla radzieckich statków [1].

Ad referendum przyjęto szereg zasad, na których powinna się opierać przyszła ustawa: definicję statków, reguły przepływu przez Zalew Wiślany i Cieśninę Piławską; rozszerzenie żeglugi o kabotaż. Polska zobowiązała się przedstawić projekt przyszłej umowy zawierającej te zasady [1].

Zdaniem Janusza Mickiewicza rozmowy doprowadziły do zbliżenia stanowisk, a zaistniałe rozbieżności można było usunąć podczas kolejnej rundy rozmów, której celem powinno być uzyskanie swobodnego, bezpłatnego przepływu przez Cieśninę Piławską. Mickiewicz w razie akceptacji projektu przez MSZ zamierzał go wysłać do Moskwy drogą dyplomatyczną. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej miało przygotować załącznik z technicznonawigacyjnymi warunkami przepływu przez Zalew Wiślany. Mickiewicz, w związku z sugestią radzieckiej delegacji udostępnienia polskich śródlądowych dróg wodnych, proponował rozważyć celowość podjęcia odrębnych polsko-radzieckich rozmów na temat żeglugi śródlądowej na terenie obu państw [1].

Przygotowana do akceptacji przez MSZ umowa dopuszczała swobodny przepływ między morzem otwartym a polskimi portami położonymi nad Zalewem Wiślanym dla statków polskich, radzieckich i państw trzecich (mowa była o statkach handlowych, rybackich, pasażerskich, turystycznych, sportowych, naukowo-badawczych, ratowniczych, służb państwowych). Swobodny ruch odbywałby się w obydwu kierunkach wyznaczonymi torami wodnymi (żeglugowym i podejściowym) na polskiej i radzieckiej części Zalewu Wiślanego. Żegluga odbywałaby się na zasadzie swobodnego dostępu do portów morskich otwartych dla międzynarodowej żeglugi. Statki przestrzegałyby radzieckich i polskich przepisów, nie mogłyby załadowywać i wyładowywać osób

i towarów, zanieczyszczać środowiska, uprawiać rybołówstwa, zakłócać systemu łączności, opuszczać wyznaczonych torów wodnych, prowadzić działalności niezwiązanej z przepływem. Strony zobowiązały się nie utrudniać przepływu statków poprzez wymagania, które w praktyce ograniczałyby żeglugę, ani dyskryminować żadnych statków. Zobowiązywały się informować wzajemnie o znanych sobie niebezpieczeństwach, zagrażających przepływowi statków. Strony rezygnowały z pobierania opłat za przepływ, ale mogły pobierać je za świadczone usługi. Każda strona administrowałaby własnym terytorium samodzielnie, zapewniając bezpieczny ruch statków. Umowa miała wejść w życie po wymianie not o jej przyjęciu zgodnie z prawem każdej umawiającej się strony [1].

Projekt umowy nie wywoływał zastrzeżeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Natomiast radziecka propozycja otwarcia polskich śródlądowych dróg wodnych dla radzieckich statków – wywołała zdecydowaną niechęć. Na sporządzonym przez Janusza Mickiewicza sprawozdaniu z rozmów widnieją uwagi (napisane 16 lipca 1991 r. zapewne ręką Grzegorza Kostrzewy-Zorbas) wyrażające oburzenie tą propozycją. Ich autor dopuszczał podjęcie rozmów w sprawie śródlądowych dróg wodnych, ale dopiero po zawarciu umowy w sprawie żeglugi przez Cieśninę Piławską, i to jedynie w celu taktownego odrzucenia radzieckiej propozycji. Przyznanie jednostkom radzieckim swobody żeglugi po śródlądowych drogach wodnych Rzeczypospolitej traktowano jako nie do przyjęcia ze względu na bezpieczeństwo narodowe [1].

Radziecka propozycja świadczyła o złej woli, jeśli chodzi o zawarcie porozumienia. ZSRR nie proponował Polsce wzajemności, a więc dostępu do drogi wodnej prowadzącej z Królewca Pregołą, a następnie Dejną do Niemna [11, s. 35].

Rozwiązanie ZSRR w grudniu 1991 r. sprawiło, że nowym partnerem do rozmów w sprawie Zalewu Wiślanego stała się Rosja. W latach 1991–1996 odbyło się sześć polskorosyjskich spotkań w sprawie żeglugi po Zalewie Wiślanym. Rosjanie niezmiennie z niechęcią odnosili się do polskich planów otwarcia tego akwenu dla jednostek wszystkich państw. Argumentowali, że ruch przez Cieśninę Piławską odbywa się jednostronnie, wyrażali też obawę o stan środowiska naturalnego i stan zasobów rybnych. Strona rosyjska proponowała, by najpierw uregulować zasady żeglugi polskich i rosyjskich statków, a następnie rozwiązać problemy wpływania na Zalew Wiślany statków państw trzecich. Polska stanęła jednak na stanowisku swobodnego dostępu do Zalewu Wiślanego wszystkich statków i jego europeizacji. Rozmowy zostały więc przerwane [10, s. 292; 4].

Impas przełamało spotkanie Polsko-Rosyjskiego Stałego Komitetu ds. Transportu w dniach 2–3 kwietnia 2002 r., na którym powołano grupę ekspertów do określenia warunków żeglugi przez Cieśninę Piławską. Ekspertzi zakończyli pracę w lutym 2006 r. Określili parametry techniczne statków mogących przepływać przez Cieśninę i ich wielkość, warunki przewożenia towarów z uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego, techniczne warunki żeglugi, a więc oznakowanie torów wodnych, oraz system kontroli statków, pilotażu i ratownictwa [2; 4].

Jednak podstawowa kontrowersja dopuszczenia do żeglugi statków państw trzecich nadal pozostawała nierozstrzygnięta. Polska stała na stanowisku dopuszczenia do żeglugi po Zalewie Wiślanym i przez Cieśninę Piławską wszystkich rodzajów statków pod banderą polską, a także inną niż polska, z wyjątkiem okrętów wojennych. Dopuszczenie statków pływających pod inną niż polska banderą było i jest niezwykle ważne, ponieważ polscy armatorzy przerejestrowali swoje jednostki do tanich rejestrów i pływają one pod tanimi banderami [10, s. 291]. Rosjanie odrzucili jednak możliwość wpuszczenia obcych statków, powtarzając argumenty o jednostronnym ruchu przez Cieśninę Piławską i ewentualnej degradacji środowiska naturalnego, gdyby zwiększyła się liczba uczestników żeglugi.

W tej sprawie odbyło się sześć rund rozmów i zawsze problemem było dopuszczenie obcych statków. W 2003 r. Rosjanie zamknęli Cieśninę Piławską, a od jednostek chcących skorzystać z

tego przejścia domagali się wykupienia rosyjskich wiz, nawet jeśli jednostka zmierzała do polskiej części Zalewu Wiślanego. W 2004 r. po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej (UE) Rosja zamknęła swoją część Zalewu Wiślanego na trzy tygodnie, uniemożliwiając polskim statkom korzystanie z portów w Królewcu i Piławie (Bałtiju). Stała też na stanowisku, że protokół z sierpnia 1945 r. stracił moc po przystąpieniu Polski do UE [10, s. 292; 2].

Polska 10 grudnia 2004 r. przedstawiła projekt umowy o żegludze po Zalewie Wiślanym i przez Cieśninę Piławską, który miał zastąpić protokół z sierpnia 1945 r. Rosjanie nie podjęli jednak rozmów, a 6 maja 2006 r. ponownie zamknęli granicę dla statków polskich i rosyjskich, w tym jachtów i żaglówek, tym razem na trzy lata [2; 4].

Dnia 2 czerwca 2006 r. Polska przekazała rosyjskiej ambasadzie notę w sprawie żeglugi po Zalewie Wiślanym, ale bez skutku [2]. W tej sytuacji ówczesny rząd Jarosława Kaczyńskiego podjął decyzję o przekopaniu Mierzei Wiślanej. Projekt sporządzony przez profesora Tadeusza Jednoręba został ogłoszony 10 listopada 2006 r. w Elblągu. Kanał o długości 1100 m, 80 m szerokości (w dnie 40 m) miał powstać w rejonie wsi Skowronki (gmina Sztutowo). Koszty budowy wraz z pogłębieniem toru wodnego i budową śluz wyniosłyby około 230 mln euro. Budowa kolidowałaby jednak z projektem unijnym Natura 2000, poza tym istniały obawy przed rozerwaniem Mierzei Wiślanej. Wreszcie, samorząd Krynicy Morskiej zaprotestował przeciw realizacji projektu. Budowa została odłożona do 2017 r.

Po wyborach parlamentarnych w Polsce w 2007 r. i dojściu do władzy koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, powrócono do sprawy żeglugi po Zalewie Wiślanym. W dniu 19 listopada 2008 r. marszałek Senatu Bogdan Borusewicz odbył w tej sprawie rozmowę ze swym odpowiednikiem – przewodniczącym rosyjskiej Rady Federacji Siergiejem Mironowem. Mironow dał do zrozumienia, że Rosja jest gotowa dopuścić do żeglugi przez Cieśninę Piławską tylko statki turystyczne pod polską banderą. Ruch statków innych państw Rosjanie chcieli regulować rozporządzeniami. Borusewicz odrzucił to stanowisko, stojąc na stanowisku, że żegluga powinna być swobodna dla statków wszystkich bander, przede wszystkim państw UE, a więc na zasadach traktatowych [18].

Dnia 15 lipca 2009 r. premier Rosji Władimir Putin podpisał rozporządzenie o dopuszczeniu do rosyjskiej części Zalewu Wiślanego statków pod obcą banderą zmierzających do i z polskich portów, jednak nie oznaczało to otwarcia tego akwenu dla wszystkich statków, o czym świadczy wynegocjowane dwa miesiące później polsko-rosyjskie porozumienie [16].

1 września 2009 r. w Sopocie Andrzej Kremer z ramienia polskiego rządu i Władimir Titow, przedstawiciel rosyjskiego rządu, podpisali umowę regulującą żeglugę polskich i rosyjskich statków po Zalewie Wiślanym. Przy czym statek zdefiniowano jako jednostkę handlową pływającą pod polską lub rosyjską banderą, wpisaną do rejestru statków jednej ze stron. Tak rozumiane jednostki mają prawo przekraczania granicy polsko-rosyjskiej na Zalewie Wiślanym i poruszania się po wodach drugiej strony zgodnie z przepisami jej prawa. Inne jednostki mogą się poruszać po Zalewie, ale zgodnie z przepisami każdej strony. Polska i Rosja mają obowiązek wzajemnego informowania się o przepisach obowiązujących na ich częściach Zalewu, o warunkach żeglugi, istniejących niebezpieczeństwach, które zobowiązali się usunąć. Polskie i rosyjskie statki przekraczają granicę po powiadomieniu władz granicznych i portowych drugiej strony, zgodnie z jej przepisami. Kontrola graniczna odbywa się zgodnie z prawem państwa, które ją przeprowadza. Każda strona może wprowadzić ograniczenia dotyczące liczby i wielkości statków drugiej strony lub zamknąć granicę, jeśli wymagają tego względy bezpieczeństwa, obronności bądź równowagi ekologicznej na Zalewie. Strona, która chce wprowadzić ograniczenia, informuje o tym drugą stronę i proponuje jej konsultacje. W sytuacji niecierpiącej zwłoki każda strona może wprowadzić obostrzenia, ale następnie powinna zaproponować przeprowadzenie konsultacji. Żegluga odbywa się tylko do portów otwartych dla statków zagranicznych. Obie strony zobowiązały się podjąć

starania, by ułatwić i przyspieszać żeglugę po Zalewie, unikać nieuzasadnionego zatrzymywania statków i przedłużania formalności. Każda strona na swojej części Zalewu dba o zachowanie bezpieczeństwa żeglugi. Umowa została zawarta na pięć lat z możliwością automatycznego przedłużenia na kolejne pięcioletnie okresy. Na wypowiedzenie umowy potrzeba sześć miesięcy. Umowa zakończyła czteroletnią przerwę w żegludze [7; 5].

Treści umowy nie można traktować jako sukcesu polskiego. Wprawdzie po raz pierwszy zostały ustalone zasady żeglugi po Zalewie Wiślanym, jednak tylko dla polskich i rosyjskich statków handlowych. Dla statków obcych bander zastrzeżono inne zasady. Poza tym umowa nie reguluje ruchu okrętów wojennych oraz innych jednostek niż handlowe. Najwyraźniej nie obejmuje ona też Cieśniny Piławskiej, przez którą ruch polskich statków odbywa się zgodnie z regulacjami Federacji Rosyjskiej [3]. Obecnie jest to rozporządzenie rządu Federacji Rosyjskiej nr 533 z 15 lipca 2009 r. Zgodę na przejście wydaje kapitan portu w Królewcu na wniosek złożony piętnaście dni wcześniej. Zgoda jest wydawana na dzień wcześniej. Odmowa udzielenia zgody może nastąpić z powodów obronności, bezpieczeństwa i ochrony środowiska [3].

Sprawa Cieśniny Piławskiej wielokrotnie była wykorzystywana w wewnętrznej polskiej walce politycznej. Świadczą o tym interpelacje Jarosława Wałęsy (PO) z 8 maja 2006 r. skierowane do rządu Jarosława Kaczyńskiego oraz Karola Karskiego (PiS) z 5 października 2009 r. do rządu Donalda Tuska. W obu przypadkach chodziło o ukazanie nieudolności rządu, względnie jego uległości w stosunku do Rosji. Karol Karski, powołując się na umowę z 1961 r., wskazywał, że rząd nie wynegocjował odszkodowania za długotrwałe zamknięcie Zalewu Wiślanego dla polskich statków. Postanowienia o możliwości zawieszenia żeglugi na Zalewie Wiślanym uznał za regres w stosunku do istniejącego wcześniej stanu. Pytał też, z jakiego powodu Rosjanie nie wpuszczają przez Cieśninę Piławską statków o większym zanurzeniu niż 1,8 m. Przywołał też przypadki niespektowania przez stronę rosyjską umowy z 1 września, podając za przykład incydent z jachtem „Aquarella”, który płynął z Elbląga i został zatrzymany w Piławie (Bałtiju) pod pretekstem, że umowa z 1 września nie weszła jeszcze w życie [3].

Sekretarz stanu Jan Borkowski w odpowiedzi wskazywał, że umowa z 1961 r. nie regulowała zasad żeglugi przez Zalew Wiślany, a odpowiedzialność odszkodowawcza mogłaby być zastosowana tylko w ściśle określonych przypadkach, ponieważ umowa ta zobowiązywała strony jedynie do utrzymania w należytym stanie wód granicznych i informowania się wzajemnie o poziomie wody i stanie lodów. Borkowski nie dostrzegał niebezpieczeństwa sparaliżowania żeglugi na Zalewie Wiślanym, ponieważ przypadki ograniczenia ruchu zostały wreszcie określone, a poza tym musiały być przedmiotem negocjacji. Przypomniął, że ze względu na warunki naturalne i głębokość torów wodnych żegluga musi być zamknięta dla statków o zanurzeniu większym, niż 1,8 m. W polskiej części Zalewu Wiślanego głębokość torów podejściowych sięga 2,5 m, a toru podejściowego w Elblągu 2,4 m [5]. Port w Elblągu może przyjmować jednostki o nośności 1000–1500 ton [14, s. 38]. Borkowski odrzucił zasadność interpelacji w kwestii „Aquarelli”, ponieważ jak podkreślił, porozumienie z 2009 r. nie reguluje zasady przejścia przez Cieśninę Piławską [5].

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że Polska nadal nie posiada gwarancji swobodnego dostępu do Zalewu Wiślanego przez Cieśninę Piławską. Rosja jest szczególnym partnerem, jeśli chodzi o poszanowanie zasady wolności żeglugi. Udostępnienie wód wewnętrznych i śródlądowych dróg wodnych do żeglugi międzynarodowej nie leży ani w jej tradycji, ani w jej interesie. Jeśli chodzi o Polskę, to wydaje się, że obecnie swoboda żeglugi przez Zalew Wiślany i Cieśninę Piławską jest ściśle uzależniona od stanu stosunków polsko-rosyjskich.

1. Pilna notatka Janusza Mickiewicza z 11 VII 1991 r., ws żeglugi przez Cieśninę Piławską, Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 36/97, w. 1.

2. Interpelacja posła Jarosława Wałęsy nr 2773 z 8 maja 2006 r. i odpowiedź ministra spraw zagranicznych Anny Fotygi z 7 VI 2006 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/0C3DA4D3> (dostęp: 21 października 2015).
3. Interpelacja posła Karola Karskiego nr 11883 z 5 X 2009 r. do prezesa Rady Ministrów w sprawie żeglugi przez Cieśninę Piławską i po Zalewie Wiślanym, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/29D9E7F> (dostęp 21 października 2015).
4. Odpowiedź ministra gospodarki morskiej Rafała Wiecheckiego na interpelację posła Jarosława Wałęsy nr 2773 z 5 VI 2006 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/502A03D4> (dostęp: 21 października 2015).
5. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów na interpelację nr 11883 w sprawie żeglugi przez Cieśninę Piławską i po Zalewie Wiślanym z 29 X 2009 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/33BDD3BE> (dostęp: 21 października 2015).
6. Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o wytyczeniu istniejącej polsko-radzieckiej granicy państwowej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego, Dziennik Ustaw nr 37, 21 VI 1958 r., pozycja 166, s. 533–535, www.dziennikustaw.gov.pl (dostęp: 5 stycznia 2016).
7. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningarskiej zaliwi), „Monitor Polski”, nr 78, pozycja 975.
8. Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej z 21 marca 1991, Dziennik Ustaw, poz. 934, art. 4, poz. 3, www.umsl.gov.pl/pliki/obszarymorskie.pdf (dostęp: 21 października 2015).
9. Bugajski D.R., Polska i międzynarodowa żegluga w Cieśninie Piławskiej, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 4.
10. Bugajski D.R., Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.
11. Jasudowicz T., Zalew Wiślany – w obronie praw Polski do sprawiedliwego rozgraniczenia i eksploatacji, „Prawo Morskie” 1993, t. 7.
12. Kwiatkowska B., Przepływ floty handlowej i wojennej przez cieśniny międzynarodowe w czasie pokoju, ze szczególnym uwzględnieniem cieśnin bałtyckich, PISM, Warszawa 1975, na prawach rękopisu.
13. Łukaszuk L., Międzynarodowe prawo morza, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1991.
14. Łukaszuk L., Współczesne spory i konflikty międzynarodowe dotyczące obszarów morskich. Wybrane zagadnienia prawne i polityczne, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia 2004.
15. Misiak W., Felczak J., Morskie granice i obszary przygraniczne, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej” 2013, z. 65, seria: Organizacja i Zarządzanie.
16. Modzelewski W.T., Polsko-rosyjskie pogranicze – od regionu izolowanego do transgranicznego, ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2015/07/ssp-2015-1-005.pdf (dostęp: 5 stycznia 2016).
17. Prawo morskie, pod red. J. Łopuskiego, t. 1, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996.
18. Szczeptuła B., Rosjanie: Cieśnina Piławska nie dla wszystkich bander, „Dziennik Bałtycki”, 19 X 2008, www.dziennik.bałtycki.pl/ (dostęp: 21 października 2015).
19. Doniesienie PAP, „Gazeta Wyborcza”, 6 XII 2010 r., <http://wiadomosci.Gazeta.pl/wiadomosci/> (dostęp: 21 października 2015).
20. Informacja na stronie www.bibliotekapp.pl/forum/wiewtopic.php?.t=1317 (dostęp: 14 listopada 2015).