

ARTYKUŁ

Tomasz Kamiński*, Karol Karski**

**O UMOWACH MIĘDZYNARODOWYCH
NIEZGODNYCH Z KONSTYTUCJĄ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
RAZ JESZCZE**

Tytuł opracowania nawiązuje do opublikowanego w 2003 r. krótkiego – bo czterostronicowego – przyczynka Renaty Szafarz, która zdecydowała się na zasygnalizowanie tematu nie tylko ciekawego, lecz momentami wręcz intrygującego.¹ Autorka ta opisała bowiem i komentowała działania podjęte w celu wypełnienia dyspozycji art. 241 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.², nakazującego Radzie Ministrów przedstawienie Sejmowi RP, w ciągu dwóch lat od dnia wejścia w życie Konstytucji, wykazu umów międzynarodowych zawierających postanowienia z nią niezgodne. Gwoli przypomnienia warto wskazać, że w efekcie przeprowadzonych badań wytypowano wówczas pięć umów międzynarodowych zawierających postanowienia niezgodne z ustawą zasadniczą. Były to:

* Dr Tomasz Kamiński – adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu Warszawskiego.

** Dr Karol Karski – adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:], *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Symonidesowi*, pod red. E. Halizaka i R. Kuźniara, Warszawa 2003, s. 53-56.

² Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

1) Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Kampuczańskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Warszawie dnia 6 sierpnia 1984 r.³;

2) Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Kuby o współpracy kulturalnej, oświatowej i naukowej, podpisana w Warszawie dnia 17 czerwca 1987 r.⁴;

3) Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Laotańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Vientiane dnia 18 września 1979 r.⁵;

4) Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Mongolskiej Republiki Ludowej o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Warszawie dnia 18 lutego 1974 r.⁶;

5) Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Moskwie 14 grudnia 1970 r.⁷

Inne – poza wyżej wskazanymi – traktaty nie zostały przez Radę Ministrów umieszczone na przesłanej Sejmowi RP liście.⁸ Jak stwierdziła wówczas R. Szafarz: „Ogólnie stwierdzić można, że wadą sprzeczności z Konstytucją RP z 1997 r. była dotknięta zaskakująco mała liczba umów międzynarodowych ratyfikowanych przez PRL”⁹. Okazuje się jednak, że umów, które spełniałyby to kryterium było znacznie więcej. Wygasły one jednak wcześniej, w wyniku działań podejmowanych przez Polskę i inne były państwa socjalistyczne, które uchylały, bądź nie przedłużały obowiązywania umów, których treść była już nieadekwatna do nowej rzeczywistości. Jak wskazuje MSZ RP: „W chwili uchwalenia w 1997 r. Konstytucji RP szereg umów międzynarodowych, które mogłyby być uznane za niezgodne z jej postanowieniami, nie wiązały już Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też przedmiotem przeprowadzonego przeglądu były obowiązujące jeszcze

³ Dz. U. z 1985 r. Nr 34, poz. 156 i 157.

⁴ Dz. U. z 1988 r. Nr 31, poz. 220 i 221.

⁵ Dz. U. z 1985 r. Nr 34, poz. 154 i 155.

⁶ Dz. U. z 1974 r. Nr 34, poz. 197 i 198.

⁷ Dz. U. z 1971 r. Nr 22, poz. 203 i 204.

⁸ Zob. *Informacja Rady Ministrów w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja, druk nr 1413 z 23 września 1999 r., s. 3-4.

⁹ R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe...*, s. 56.

chwili wejścia w życie Konstytucji RP umowy międzynarodowe ratyfikowane w latach 1990-1997 na podstawie upoważnienia wyrażonego w ustawie oraz wcześniejsze umowy ratyfikowane przez Polskę na podstawie przepisów obowiązujących w dacie ich ratyfikacji, które zostały uznane na mocy art. 241 ust. 1 Konstytucji RP za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”¹⁰. Jak dodaje MSZ RP: „W 1997 r. proces porządkowania systemu prawa wewnętrznego oraz zobowiązań międzynarodowych Polski był już bardzo zaawansowany. Od chwili zmian polityczno-społecznych w latach 1989-1990 trwał przegląd regulacji traktatowych. W toku tego procesu dokonano między innymi stosownych czynności prowadzących do zakończenia bytu prawnego Układu Warszawskiego oraz RWPG i wynikających z uczestnictwa w tych organizacjach zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. (...) Do chwili przedstawienia Sejmowi RP wykazu umów niezgodnych z Konstytucją RP zakończono negocjacje i podpisano porozumienia w sprawie obowiązywania poszczególnych umów z Chińską Republiką Ludową, Republiką Czeską, Chorwacją, Mongolią, Słowacją i Słowenią”¹¹. Z Republiką Federalną Niemiec uregulowano kwestie związane z sukcesją traktatową po byłej NRD. Z tych powodów Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi RP zaledwie pięć umów międzynarodowych niezgodnych z Konstytucją RP.

Jak stwierdza R. Szafarz, umowy międzynarodowe umieszczone na liście przesłanej przez Radę Ministrów do Sejmu RP, zawierały zarówno w swoich preambułach, jak i niekiedy w swoich dyspozycjach, odniesienia „przynajmniej do niektórych spośród następujących elementów: zasada marksizmu-leninizmu, internacjonalizm proletariacki-socjalistyczny, budownictwo socjalistyczne/komunistyczne, współpraca między partiami socjalistycznymi /komunistycznymi, umocnienie jedności krajów wspólnoty socjalistycznej, aktywne przeciwdziałanie przenikaniu ideologii burżuazyjnej”, a co więcej elementy te miały „określać interpretację i wykonywanie odnośnych umów międzynarodowych”¹². Jak podkreślił MSZ RP: „Należy również stwierdzić,

¹⁰ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera – podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP Rafała Wiśniewskiego – do Marszałka Sejmu RP Marka Jurka z dnia 31 marca 2006 r. (MJ-023-1509/2/06) w sprawie odpowiedzi na interpelację posła na Sejm RP Karola Karskiego z dnia 7 marca 2006 r. (SPS-023-1508/06) w sprawie trybu wygaśnięcia umów międzynarodowych niezgodnych z Konstytucją RP, s. 1-2 (<http://ks.sejm.gov.pl:8009/iz5/i-odp/i1508-o1.htm>).

¹¹ *Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ...*, s. 1.

¹² R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe...*, s. 54.

iz zakres zobowiązań zawartych w tych umowach był bezpośrednio związany z realizacją socjalistycznego modelu gospodarczo-społecznego. Cele umów zostały określone m.in. jako »wzajemna pomoc w budowie socjalizmu«, »wychowanie obywateli w duchu (...) socjalistycznego internacjonalizmu i patriotyzmu«, »aktywne przeciwdziałanie przenikaniu ideologii burżuazyjnej«¹³. Jak słusznie dodaje R. Szafarz: „Wszystkie te elementy stoją w sprzeczności z zasadami i wartościami, na jakich opiera się Konstytucja RP z 1997 r. Są one sprzeczne z aksjologią ustawy zasadniczej. (...) W szczególności Rada Ministrów słusznie uznała, że elementy te pozostają w sprzeczności z art. 2 Konstytucji, według którego Rzeczpospolita Polska jest »demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej«. Skonstatowano także sprzeczność z preambułą i innymi przepisami konstytucji: art. 13, 20, 22, 25 ust. 2, art. 53 ust. 1 i art. 54 ust. 1”¹⁴.

Kolejnym krokiem, po uznaniu wskazanych umów za niezgodne z Konstytucją RP, było podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do ich wygaśnięcia z powołaniem się na art. 61 i 62 oraz 65 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.¹⁵. Stosowna decyzja podjęta została przez Radę Ministrów w dniu 14 września 1999 roku, przy czym zgodnie z – podpisanym przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych RP Władysława Bartoszewskiego – oświadczeniem rządowym z dnia 30 maja 2001 r. o utracie mocy obowiązującej niektórych umów międzynarodowych, oświadczeniem rządowym o utracie mocy obowiązującej niektórych umów międzynarodowych z dnia 30 maja 2001 r. umowy te „utraciły moc obowiązującą z dniem 17 października 1997 r.”¹⁶, czyli z dniem wejścia w życie Konstytucji RP. W świetle powyższego oświadczenia wygaśnięcie umów nastąpiło więc w sposób dosyć szczególny, albowiem ze skutkiem retroaktywnym.

¹³ *Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera...*, s. 3.

¹⁴ R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe...*, s. 54. Dla wykazania szczególnego charakteru tych umów, zawartych w minionym okresie z powołaniem się na ideologię marksizmu-leninizmu, wystarczy przytoczyć fragment umowy z ZSRR z 1970 r., która w art. 4 *in fine* stwierdzała, że strony zobowiązują się „zapewniać systematyczne uzgadnianie materiału naukowego zawartego w podręcznikach literatury, historii i geografii w działach dotyczących obu krajów”. Wykonywanie tego przepisu „w duchu ideologii marksizmu-leninizmu” prowadziło do powstawania w tych podręcznikach „białych plam” lub wręcz wypaczeń historii.

¹⁵ Dz.U. z 1990, Nr 74, poz. 439.

¹⁶ Oświadczenie rządowe z dnia 30 maja 2001 r. o utracie mocy obowiązującej niektórych umów międzynarodowych (Dz. U. Nr 143, poz. 1602).

Rozpatrując ten problem, należy także zastanowić się, na ile uzasadnione jest wskazanie przez Polskę konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jako podstawy prawnej podjętych działań. Konwencja ta w art. 4 wyraźnie wskazuje bowiem na nieretroaktywność swoich przepisów, stwierdzając, że znajduje ona zastosowanie jedynie do „traktatów zawartych przez państwa po wejściu niniejszej konwencji w życie w odniesieniu do tych państw”. Pewną furtką, pozwalającą na zastosowanie postanowień konwencji do traktatów zawartych w okresie wcześniejszym, mogłoby być jednak sformułowanie, znajdujące się w pierwszej części jej art. 4, wskazujące, że normy sformułowane w konwencji mogą być stosowane do takich umów, jeżeli zostanie wykazane, że znajdują zastosowanie niezależnie od konwencji. Chodzi więc o zastosowanie nie tyle konkretnego przepisu konwencji, co zakodowanej w nim normy prawnej, o ile znajduje ona swoje wierne odbicie w treści innego przepisu, wiążącego zainteresowane państwa. Wydaje się, że właśnie z tego rodzaju rozumowaniem możemy mieć do czynienia w analizowanym przypadku.

Z przedstawionego powyżej wykazu umów uznanych za wygasłe wynika, że były one zawierane w różnych terminach, począwszy od 1970 r., a skończywszy na umowie zawartej z Kubą w 1987 r. Najistotniejszym jest jednak fakt, iż żadne z tych państw, z Polską włącznie, nie było w momencie ich zawierania stroną konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów¹⁷, co jak pamiętamy w świetle jej art. 4 uniemożliwia oparcie się na jej przepisach dla uzasadnienia podejmowanych działań. Trudno więc w tej sytuacji nie zgodzić się z R. Szafarz, która stwierdza, że „w normalnym trybie” postanowienia konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów zdają się nie mieć zastosowania do analizowanych umów. Niezwykle trafne wydaje się jednak kolejne spostrzeżenie Autorki, która poszukując racjonalnego sposobu wyjaśnienia faktu uchylenia wskazanych umów w stosunkach wzajemnych zauważa, iż nie można „wykluczyć, że w trybie nadzwyczajnym uzyskano zgodę odnośnych drugich stron umów na zastosowanie właśnie postanowień tej konwencji”, jak również, że „uzyskano też zgodę na retroaktywny skutek uznania umów za wygasłe”¹⁸.

¹⁷ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów weszła w życie dnia 27 stycznia 1980 r., z tym że wobec Kuby stało się to dnia 9 września 1998 r., wobec Laosu – dnia 31 marca 1998 r., wobec Mongolii – dnia 16 maja 1988 r., wobec dnia ZSRR – 29 kwietnia 1986 r. i wobec Polski – dnia 2 lipca 1990 r. Natomiast Kambodża do tej pory nie stała się stroną tej konwencji. Zob. R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe...*, s. 55.

¹⁸ R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe...*, 56.

Wydaje się więc, że poszukiwanie podstawy prawnej uzasadniającej skuteczne uchylenie umów może koncentrować się na próbie wykazania, że powołane przez polski rząd artykuły konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (61, 62 i 65) zostały, zgodnie z art. 4 konwencji, zastosowane do traktatów zawartych przed wejściem w życie konwencji wobec tych państw, ponieważ zastosowanie norm w nich zawartych miało miejsce niezależnie od konwencji. Najbardziej intuicyjnym, wydaje się w tym przypadku poszukiwanie podstawy prawnej w prawie zwyczajowym, którego normy znalazły odzwierciedlenie w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Inną możliwością byłoby wykazanie istnienia odrębnej umowy o treści powtarzającej powołane artykuły konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, która miałaby zastosowanie do stosunków między Polską a pozostałymi stronami umów. Taka konwencja lub konwencje, według powszechnej wiedzy, jednak nie istnieją. Zostaje więc przeprowadzenie skutecznego dowodu, iż dane artykuły konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów są przejawem kodyfikacji prawa zwyczajowego.

Interesująca wydaje się także droga rozumowania zasygnalizowana przez R. Szafarz, czyli uzasadnienie skuteczności działań podjętych przez stronę polską „trybem nadzwyczajnym”, w którym dzięki sprawności polskiej dyplomacji udało się uzyskać zgodę pozostałych stron umów na proponowany tryb ich rozwiązania. Wydaje się również, że przyjęcie takiego rozwiązania jest możliwe.

Warto podkreślić, że w ocenie autorów niniejszego opracowania, niezgodność badanych umów z Konstytucją RP nie stanowi przedmiotu dyskusji, a celowość doprowadzenia do ich wygaśnięcia nie budzi, co do zasady, wątpliwości. Przeanalizowania wymagają jednak dwie kwestie. Po pierwsze, należy odpowiedzieć na pytanie, czy z faktu niezgodności danych umów z Konstytucją wynikała automatycznie konieczność niezwłocznego ich uchylenia i to ze skutkiem wstecznym. Po drugie zaś, warto pochylić się nad słusznością wyboru przepisów konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wskazanych przez stronę Polską za podstawę prawną uchylenia umów międzynarodowych.

Odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań nie wydaje się nastroczać specjalnych trudności. Rada Legislacyjna działająca przy Prezesie Rady Ministrów, w wydanej przez siebie w dniu 12 lutego 1998 r. opinii w sprawie wykładni art. 241 ust. 2 Konstytucji RP, stwierdza, że interpretowany przez nią artykuł Konstytucji „nakłada na Radę Ministrów obowiązek, który musi być zrealizowany w czasie 2 lat od wejścia Konstytucji w życie” pod rygo-

rem sankcji odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁹. Kluczowe wydaje się przy tym następujące zdanie, w którym Rada Legislacyjna stwierdza, że będący przedmiotem wykładni art. 241 ust. 2 Konstytucji RP „nie przewiduje (...) żadnych prawnych konsekwencji upływu dwuletniego okresu dla ważności umów międzynarodowych, które mają podlegać przeglądowi”²⁰. Przytoczone stanowisko Rady Legislacyjnej zgodne jest więc z zasadą prawa międzynarodowego mówiącą, iż nie można powoływać się na prawo wewnętrzne, w tym na swoją konstytucję, dla uzasadnienia niewykonywania zobowiązań międzynarodowych. Zatem art. 241 ust. 2 Konstytucji obligował Radę Ministrów do sporządzenia wykazu umów sprzecznych z Konstytucją i obowiązek ten został przez Radę Ministrów wypełniony. Natomiast późniejsze działania mające na celu doprowadzenie do wygaśnięcia danych umów ze skutkiem wstecznym są wynikiem politycznej decyzji podjętej przez Radę Ministrów. Każda z umów uznanych za sprzeczne z Konstytucją dopuszczała bowiem ich rozwiązanie na mocy stosownych postanowień tych umów. Były one bowiem zawierane na czas oznaczony – z Kambodżą (art. 12), Laosem (art. 11) i Kubą (art. 22) na 5 lat, a z Mongolią (art. 18) i ZSSR (art. 21) na 10 lat. Zawierały przy tym klauzule prolongacyjne stwierdzające, że ich obowiązywanie ulegać będzie automatycznemu przedłużaniu na dalsze okresy pięcioletnie, jeżeli żadna ze stron nie wypowie ich w drodze notyfikacji na sześć miesięcy przed upływem danego okresu. Wybór drogi prowadzącej do ich wygaśnięcia był więc – jak już wskazano – decyzją polityczną. Można było spokojnie, z upływem kolejnych terminów wypowiedzieć umowy zgodnie z ich postanowieniami. Wybrano zaś drogę bardziej spektakularną, ale i zdecydowanie bardziej ryzykowną, która choć najprawdopodobniej okazała się – jak na razie – *de facto* skuteczna, to może rodzić wątpliwości co do prawnego uzasadnienia podjętych działań.

Przywołane wyżej oświadczenie rządowe z dnia 30 maja 2001 r. o utracie mocy obowiązującej niektórych umów międzynarodowych powołuje się na trzy artykuły konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów – art. 61 i 62, co do *meritum* podjętych działań, i art. 65, odnośnie do procedury. Do tej pory

¹⁹ *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1998 roku w sprawie wykładni art. 241 ust. 2 Konstytucji RP*, opublikowana łącznie z *Informacją Rady Ministrów w sprawie przeglądu zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 5.

²⁰ *Opinia Rady...*, s. 5.

jednak, jak pamiętamy, ze względu na kwestię momentu wejścia w życie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wobec poszczególnych zainteresowanych państw, otwartym pozostawało pytanie, dlaczego w ogóle zdecydowano powołać się na postanowienia tej konwencji. Spośród sugerowanych powyżej możliwych rozwiązań tego problemu resort spraw zagranicznych wybrał to bardziej wątpliwe. Stwierdził bowiem, że „zgodnie z poglądem powszechnie przyjętym w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego, Konwencja wiedeńska o prawie traktatów stanowi kodyfikację prawa zwyczajowego odnoszącego się do prawa traktatów”, skutkiem czego w zakresie „nie objętym Konwencją oraz w stosunku do umów zawartych przed wejściem w życie Konwencji w stosunku do określonych państw oraz Państw nie będących stronami Konwencji, zastosowanie mają normy prawa zwyczajowego, których konwencja jest odzwierciedleniem i doprecyzowaniem”²¹.

Z pewnością konwencja wiedeńska o prawie traktatów w momencie swojego przyjmowania nie stanowiła jeszcze w pełni kodyfikacji prawa zwyczajowego. Warto w tym kontekście wskazać, że Karol Wolfke, będący niewątpliwym autorytetem w dziedzinie prawa zwyczajowego, w pracy wydanej w 1972 r., a więc niedługo po uchwaleniu konwencji, po dogłębnej analizie przedmiotu, stwierdzał, że podobnie „jak w poprzednich konwencjach kodyfikacyjnych, najwyżej jedna czwarta artykułów może być zaliczona do kodyfikacji prawa międzynarodowego i to nie bez wątpliwości odnośnie niektórych z nich” oraz dodawał, że Hersch Lauterpacht, „jeden ze sprawozdawców specjalnych do prawa traktatów, zalicza do ustalonych zasad w tej dziedzinie jedynie zasadę *pacta sunt servanda*”²². Podobnego zdania jest zresztą sam K. Wolfke zaliczając jeszcze do artykułów stanowiących kodyfikację istniejących norm zwyczajowych: art. 18 – przewidujący przed ostatecznym związaniem się traktatem obowiązek powstrzymania się przez państwo, które go sygnowało od działań, które mogłyby udaremnić jego cel; art. 24 – regulujący kwestię wejścia w życia traktatu w zakresie, w którym przewiduje on wejście traktatu w życie „następujące natychmiast po stwierdzeniu zgody, o ile traktat inaczej nie postanawia”; art. 28 – potwierdzający zasadę nieretroaktywności traktatu; oraz art. 34 – powtarzający zasadę, zgodnie z którą umowa nie obowiązuje państw trzecich, która to

²¹ *Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ...*, s. 4.

²² K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego. Wybrane zagadnienia z praktyki ONZ*, Wrocław 1972, s. 37.

zasada, jak stwierdza Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ w komentarzu do opracowanego przez siebie art. 30 projektu konwencji, „wywodzi się jeszcze z prawa rzymskiego i jest potwierdzona w praktyce, nauce i orzecznictwie”²³. Dla odmiany, zupełną nowością w prawie międzynarodowym jest ujęta w konwencji tematyka: *ius cogens* (art. 53 i 64) oraz „art. 80 nakładający na wszystkie państwa, nie tylko członków ONZ, obowiązek rejestracji traktatów w Sekretariacie ONZ”²⁴. Do kwestii nowych w prawie traktatów, których zdecydowanie nie można również określić mianem kodyfikacji prawa międzynarodowego, można jeszcze, chociażby w zakresie przyczyn nieważności traktatów, przykładowo zaliczyć: art. 46 – dopuszczający możliwość unieważnienia traktatu zawartego z naruszeniem kompetencji do zawierania traktatów, art. 50 – regulujący przekupstwo wprowadzone do projektu na konferencji wiedeńskiej z inicjatywy państw rozwijających się oraz art. 52 – przewidujący bezwzględną nieważność traktatu narzuconego państwu pod przymusem polegającym na groźbie użycia siły lub użyciu siły zbrojnej w sposób niezgodny z zasadami określonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych. Wydaje się jednak, że ze względu na przedmiot niniejszych rozważań, warto powołać się na jeszcze jedno zdanie K. Wolfke, który stwierdza, że „ogromna większość przepisów materialnych konwencji prawa traktatów to artykuły będące połączeniem kodyfikacji z postępowym rozwojem prawa międzynarodowego, polegającym przeważnie na podniesieniu do rangi traktatowego prawa międzynarodowego dotychczasowej praktyki państw, często bynajmniej nie powszechnej ani nawet nie konsekwentnej”²⁵. Wydaje się, że powyższy pogląd przedstawia właściwe relacje pomiędzy kodyfikacją a tzw. postępowym rozwojem prawa międzynarodowego. Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ nieprzypadkowo bowiem otrzymała misję kodyfikacji i rozwoju prawa międzynarodowego. Uznano, że spisanie prawa powinno zostać połączone z jego rozwojem, czyli wypełnieniem ewentualnych luk lub doprecyzowaniem norm tam gdzie wcześniejsza praktyka nie była jednolita, czy też wręcz z kreacją nowych norm postępowania państw w kierunku określonym przez społeczność międzynarodową²⁶. Stąd w przypadku większości

²³ K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja...*, s. 37-38.

²⁴ K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja...*, s.39.

²⁵ K. Wolfke, *Rozwój i kodyfikacja...*, s.38.

²⁶ Przykładem takiej nowej normy wprowadzonej w celu uporządkowania praktyki składania zastrzeżeń jest art. 20 ust. 5 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów przewidujący 12 miesięczny termin na składanie sprzeciwów wobec złożonych zastrzeżeń. Strony konwencji

artykułów stanowią one efekt zarówno rozwoju, jak i kodyfikacji prawa. Wydaje się, że nie inaczej sprawa przedstawia się zarówno w przypadku powołanych przez MSZ RP artykułów konwencji stanowiących materialną podstawę stwierdzenia wygaśnięcia kwestionowanych umów międzynarodowych (art.61 i 62), jak i zastosowanych przepisów proceduralnych (art.65)²⁷.

Zastanówmy się teraz, na ile uzasadnione jest, i to nie tylko od analizowanej już strony formalnej, ale również materialnej, powoływanie się przez polski rząd na przepisy konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów mówiące o powstaniu sytuacji uniemożliwiającej wykonanie traktatu (art. 61) i zasadniczej zmianie okoliczności (art. 62), jako na podstawę wygaśnięcia wskazanych umów bilateralnych. Przywołanie pierwszej ze wskazanych przesłanek jako normy prawa zwyczajowego może wydawać się w pewnym stopniu uzasadnione. Na przykład Stanisław E. Nahlik, omawiając ten artykuł konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, stwierdza, że przyczyna ta, czyli trwała niewykonalność umowy, „wywodzi się z cywilistyki, ma najdłuższą tradycję, nie kwestionowano jej nigdy”, gdyż „wydawała się postulatem logiki”²⁸. Dalej jednak zauważa, że zasada ta przybierała nieco inny kształt w poszczególnych prywatnych kodyfikacjach prawa traktatowego. Na przykład Johann Kaspar Bluntschli domagał się, aby niewykonalność była trwała, natomiast Pasquale Fiore był zdania, że powinna ona polegać na całkowitym zniszczeniu rzeczy będącej przedmiotem zobowiązania²⁹. Ponadto w pracach tych przewijał się jeszcze jeden bardzo istotny czynnik, z którego ostatecznie zrezygnowano w trakcie prac nad projektem konwencji wiedeńskiej³⁰, a mianowicie auto-

zgodziły się w nim, że przekroczenie tego terminu oznacza milczące przyjęcie złożonego zastrzeżenia. Patrz szerzej: F. Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, North Holland, Amsterdam – New York – Oxford – Tokyo 1988, s. 206.

²⁷ Rozbieżność poglądów na zagadnienia proceduralne, rysująca się zarówno w projektach kodyfikacyjnych sprzed konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, jak i przedstawianych na samej konferencji wiedeńskiej (zwłaszcza na tle dyskusji nad obowiązkową jurysdykcją MTS zapisaną ostatecznie w art. 66 konwencji) zdaje się wskazywać wyraźnie, że przynajmniej na etapie tworzenia konwencji przepisy te nie stanowiły prostego odwzorowania istniejących norm zwyczajowych. Patrz szerzej: S.E.Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 392-424.

²⁸ S.E.Nahlik, *Kodeks prawa...*, s. 352-353.

²⁹ S.E.Nahlik, *Kodeks prawa...*, s. 353.

³⁰ Stanowisko takie prezentował także Sir Gerald Fitzmaurice, będący trzecim spośród czterech sprawozdawców projektu konwencji prawa traktatów. Odejście od automatycznego skutku zaistnienia przesłanki nastąpiło w projektach prezentowanych przez ostatniego ze sprawozdawców tego projektu, czyli Sir Humphreya Waldocka. S.E.Nahlik, *Kodeks prawa...*, s. 353.

matyczny skutek zaistnienia takiej przesłanki, czyli wygaśnięcie traktatu z mocy samego prawa. Wydaje się więc, że także w tym przypadku ciężko jest mówić o tym, aby w momencie zawierania konwencji postanowienia jej art. 61 uważany były bez wątpienia za przejaw istniejącej normy zwyczajowej. Decydujące wydaje się przede wszystkim przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym, nawet tak ewidentna przesłanka wygaśnięcia traktatu jak niemożność jego wykonywania będąca skutkiem „trwałego zniknięcia lub zniszczenia przedmiotu niezbędnego do wykonania traktatu” nie została uznana za powód automatycznego jego wygaśnięcia, a określona jedynie jako podstawa, która może zostać wskazana przez państwo dążące do wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu. Ta zmiana nie jest bynajmniej przypadkowa. Wynika ona bowiem z podkreślanego wielokrotnie, zarówno w toku prac KPM ONZ, jak i na samej konferencji wiedeńskiej, przywiązania do dochowywania wierności umowom, czyli zasady *pacta sunt servanda*. Podsumowując, można jak się wydaje bez specjalnego ryzyka stwierdzić, że art. 61 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów jest przejawem wypełniania przez KPM ONZ podwójnej roli, a więc tak w zakresie kodyfikacji, jak i w sferze postępowego rozwoju prawa międzynarodowego.

Przejdźmy teraz do przedstawionej przez MSZ RP interpretacji treści art. 61 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Otóż punktem wyjścia dla prezentowanego przez siebie stanowiska MSZ RP uczyniło zmianę systemu polityczno-ekonomicznego w Polsce w latach 1989-1990, która została „potwierdzona uchwaleniem nowej Konstytucji” i „była wystarczającym czynnikiem pozwalającym na powołanie się zarówno na art. 61, jak i klauzulę art. 62 Konwencji”.³¹ Dalej znajdujemy rozwinięcie tego tematu dotyczące pierwszego z wymienionych artykułów konwencji. Zdaniem polskiego MSZ kluczowym dla sprawy jest fakt, iż „w wyniku upadku systemu realnego socjalizmu zniknął »przedmiot« niezbędny do wykonywania traktatu w postaci państwa socjalistycznego *sensu largo* wraz z jego systemem politycznym, aksjologicznym, społecznym i ekonomicznym oraz aparatem administracyjnym powołanym w celu realizacji ww. celów”³². Wydaje się, że wykładnia pojęcia „przedmiot” nie jest jednak właściwa. Przede wszystkim odchodzi ona bardzo daleko od przytaczanych w piśmiennictwie przykładów stanów faktycznych będących podstawą zastosowania art. 61 konwencji

³¹ *Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ...*, s. 3.

³² *Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ...*, s. 3.

wiedeńskiej o prawie traktatów. Niezwykle istotnym wydaje się tutaj pogląd prezentowany przez KPM ONZ jako autora projektu konwencji. Komisja w komentarzu do ostatecznej wersji projektu stwierdza, że praktyka państw nie dostarcza wielu przykładów doprowadzenia do wygaśnięcia umowy opartych na tej podstawie i dodaje, że zakres spraw objętych komentowanym artykułem obejmuje „zatonienie wyspy, wyschnięcie rzeki, zniszczenie zapory lub hydro-elektrycznych konstrukcji niezbędnych dla wykonania traktatu”³³. Podobnych przykładów dostarcza także Maria Frankowska, która pisze o umowach dotyczących „ochrony pewnego gatunku flory czy fauny, który następnie zostanie kompletnie zniszczony, czy też (...) żegluga po kanale lub rzece, które staną się nieżeglowne”³⁴. Jarosław Sozański dodaje jeszcze utratę żeglowności przez „cieśninę międzynarodową, o ile jest ona trwała i nieodwracalna”³⁵. Natomiast Anthony Aust przywołuje przykłady przytoczone przez KPM ONZ oraz dodaje kolejne, w tym stratę w pożarze jakichś narodowych skarbów³⁶. Mogą to być np. dzieła sztuki, które miały zostać wypożyczone, przekazane lub zwrócone innemu państwu.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden przykład potencjalnego zastosowania art. 61 konwencji, który omówiony został w komentarzu KPM ONZ do ostatecznej wersji projektu konwencji³⁷. Komisja stwierdziła, iż dostrze-

³³ Sir A. Watts (red.), *The International Law Commission 1949-1998*, t. II – *The Treaties*, cz. II, Oxford 1999, s. 758.

³⁴ Warto dodać, że M. Frankowska omawiając przyczyny wygaśnięcia umowy międzynarodowej nie przewidziane w jej postanowieniach odróżnia zniknięcie przedmiotu umowy jako sytuację obiektywną, której przykładem są powyższe sytuacje, od trwałej niemożności wykonania umowy, która zdaniem Autorki regulowana jest w art. 61 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Od zniknięcia przedmiotu umowy odróżnia ją zaś to, że zdaniem Autorki w tym przypadku chodzi o niemożność wykonania traktatu jedynie przez jedną ze stron, która się na nią powołuje. Patrz szerzej: M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 157 i 162.

³⁵ J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa-Poznań 2005, s. 121.

³⁶ Autor ten podaje jeszcze jeden ciekawy przykład dotyczący wojny o Falklandy, kiedy w 1982 r. na skutek „działań nieprzyjaciela utracone zostały namioty przeznaczone dla jeńców wojennych”. Zdaniem A. Austa fakt ten mógł zostać uznany za podstawę dla „czasowego zawieszenia postanowień art. 22 Trzeciej Konwencji Genewskiej z 1949 r., która zakazuje przetrzymywania jeńców wojennych na statkach”, ponieważ w danej sytuacji rozwiązanie to było jedynym sposobem ochrony jeńców przed falklandzką zimą. Zob. A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2003, s. 240.

³⁷ Sir A. Watts (red.), *The International Law Commission ...*, s. 758. Wspomina o nim również A. Aust, *Modern Treaty Law ...*, s. 240.

ga, że często cytowanym przykładem niemożności wykonania umowy w przypadku umów bilateralnych jest całkowita utrata prawnomiędzynarodowej podmiotowości przez jedną ze stron umowy. KPM ONZ stwierdziła jednak, że świadomie odrzuca możliwość uwzględnienia powyższej sytuacji w projektowanym przez siebie artykule, ponieważ problem ten nie może być rozpatrywany w oderwaniu od zagadnienia sukcesji państw, które stanowiło przedmiot jej odrębnych badań³⁸. Tak więc utrata podmiotowości przez państwo nie może stanowić podstawy powołania się na art. 61 konwencji. Wydaje się, że przedstawiona argumentacja strony polskiej zdaje się w pewnym sensie nawiązywać tej koncepcji. Warto jednak zauważyć, że nawiązanie to jest z gruntu błędne. Mowa jest w nim o utracie „przedmiotu” umowy w postaci państwa, w którym panował określony ustrój społeczno-polityczny. Nie wydaje się aby owa „twórcza” interpretacja zasługiwała na uznanie. Państwo jako przedmiot umowy! A może raczej podmiot? A jeżeli tak, to również zmiana ustroju w Polsce nie wiązała się bynajmniej z utratą podmiotowości. Tym samym, skoro mamy do czynienia z ciągłością podmiotowości, to nie mogło być mowy o ewentualnej sukcesji zobowiązań PRL przez RP.

Na zakończenie tego wątku rozważań warto jeszcze wskazać, że skuteczne powołanie się na art. 61 konwencji nie jest łatwe. Przekonały się o tym niedawno Węgry w sprawie dotyczącej tam na Dunaju (sprawa Gabcikovo-Nagymaros). W orzeczeniu z 1997 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości opowiedział się bowiem przeciwko rozszerzającej wykładni art. 61 konwencji, przypominając, że co prawda podczas konferencji wiedeńskiej padła propozycja rozszerzenia zakresu przedmiotowego tego artykułu poprzez „uwzględnienie takich przypadków jak niemożność dokonania określonych wpłat ze względu na poważne trudności finansowe”, jako podstawę wygaśnięcia lub zawieszenia działania traktatu, ale państwa będące uczestnikami konferencji wiedeńskiej wyraźnie odrzuciły tą propozycję, decydując się na wąskie rozumienie tego przepisu³⁹. Wydaje się więc, że koncepcja niemożności wykonania umowy w ujęciu prezentowanym przez art. 61 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, jest zasadą dość precyzyjnie określoną, a próby stosowania interpretacji rozszerzającej spotykają się z reakcją negatywną.

³⁸ Zakończonych, jak pamiętamy, przyjęciem konwencji wiedeńskich z 1978 r. i 1983 r.

³⁹ *ICJ Reports, of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1997*, pkt 102, s. 5.

Drugi z artykułów konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, powołany przez polski rząd, to art. 62 regulujący kwestię zasadniczej zmiany okoliczności, jako podstawy wygaśnięcia traktatu. Na początek powinniśmy zająć się kwestią poszukiwań podstawy obowiązywania tej normy w prawie zwyczajowym. Jak bowiem pamiętamy strona polska dowodzi, że powoływane przez nią normy konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów stanowią odwzorowanie norm prawa zwyczajowego. Trzeba zresztą przyznać, że akurat w tej kwestii istnieją poważne podstawy dla postawienia tezy o zwyczajowym charakterze klauzuli *rebus sic stantibus*. Jako najczęściej cytowany dowód przytacza się stanowisko MTS, zawarte w orzeczeniu kompetencyjnym wydanym w sporze pomiędzy Wielką Brytanią a Islandią w sprawie stref rybołówstwa (*Fisheries Jurisdiction Case*). Zgodnie z nim: „Zasada ta (*clausula rebus sic stantibus* – przyp. *T.K. i K.K.*) oraz warunki i wyłączenia, którym jest ona poddana zostały zawarte w art. 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, która pod wieloma względami może być traktowana jako kodyfikacja istniejącego prawa zwyczajowego w zakresie wygaśnięcia umowy z powodu zmiany okoliczności”⁴⁰. Dalej zaś, Trybunał kładzie nacisk na dwie podstawowe przesłanki uzasadniające powołanie się na tą zasadę. Pierwszą z nich jest fakt, iż musi chodzić o zasadniczą zmianę okoliczności w stosunku do tych – istniejących w momencie zawierania umowy⁴¹. Po drugie, MTS stwierdza, że sama zmiana okoliczności, choćby zasadnicza nie jest wystarczająca. Niezbędne jest bowiem „aby w jej wyniku doszło do radykalnego przekształcenia zakresu zobowiązań pozostałych jeszcze do wykonania. Zmiana musi zwiększyć ciężar zobowiązań pozostałych do wykonania w sposób czyniący wykonanie czymś z istoty swej różnym od pierwotnie uzgodnionego”⁴².

Nie wydaje się jednak, aby powyższe stanowisko MTS oznaczało bezwarunkową akceptację i stuprocentową pewność Trybunału, co do w pełni zwyczajowej podstawy obowiązywania tej normy prawnej. Zdaniem autorów, nie skorzystanie przez Trybunał z kategorycznej formy wypowiedzi świadczy o pozostawieniu furtki dla przyszłych rozstrzygnięć. Użycie sformułowania „pod wieloma względami” może oznaczać, że istnieją sfery rozbieżne między konwencyjną a zwyczajową regulacją kwestii wygaśnięcia

⁴⁰ *ICJ Reports... 1973*, pkt 36, s. 63.

⁴¹ *ICJ Reports... 1973*, pkt 37, s. 63.

⁴² *ICJ Reports... 1973*, pkt 43, s. 159.

umowy międzynarodowej ze względu na zasadniczą zmianę okoliczności. Należy przy tym pamiętać, że zwyczajowe prawo traktatowe nie przestało funkcjonować z momentem zawarcia konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Przeciwnie oba te źródła prawa, które, jak stwierdził MTS w orzeczeniu w sprawie militarnych i paramilitarnych działań przeciwko Nikaragui z dnia 27 czerwca 1986 r.⁴³, mogą istnieć równolegle obok siebie nawet, jeżeli są tej samej treści. Normy te zaś, a w zasadzie oparta na nich praktyka państw sprawia, iż wzajemnie one na siebie oddziałują. Wydaje się więc, że im dłużej funkcjonować będzie konwencja wiedeńska o prawie traktatów i im szerszy znajdzie zakres oddziaływania, tym bardziej rosnąć szanse na to, że kiedyś, w kolejnej sprawie trybunał międzynarodowy stwierdzi w sposób kategoryczny, że obie te normy o różnych podstawach prawnych istnieją i są zbieżne ze sobą pod względem treści. Tak się stać może, ale nie musi, zwłaszcza, że ciągle niektórzy istotni aktorzy sceny międzynarodowej, jak np. Stany Zjednoczone, nie są stronami konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Stan na dziś jest więc taki, że cytowane wcześniej – *notabene* całkowicie niekategoryczne – stanowisko MTS nie przesądza niczego na pewno.

Próba odpowiedzi na pytanie o zwyczajowe korzenie zasady *rebus sic stantibus* w jej postaci zawartej w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, wiąże się ponadto ze stawianym już pytaniem, ile jest w niej kodyfikacji, a ile postępowego rozwoju prawa zwyczajowego. Nie przesądzając, ze względów oczywistych, tej kwestii warto zwrócić uwagę na kilka newralgicznych kwestii. Po pierwsze, należy zauważyć, że przypadki skutecznego jednostronnego wycofania się z umowy z powołaniem się na zasadniczą zmianę okoliczności, czyli praktyczne zastosowanie doktryny *rebus sic stantibus*, nie są komentowane w doktrynie. Tak się bowiem najczęściej składało, że nawet jeżeli państwa powoływały się na zasadniczą zmianę okoliczności, to do skutecznego rozwiązania umowy dochodziło ostatecznie za porozumieniem stron.

Teza zakładająca, że samowolne uwolnienie się od traktatu jest niedopuszczalne, ma bowiem w prawie międzynarodowym długą tradycję. Stanowisko państw w tej kwestii wyrażono najdobitniej w oświadczeniu ogłoszonym dnia 17 stycznia 1871 r. przez konferencję londyńską, która zebrała się w celu rewizji paryskiego traktatu pokojowego z dnia 30 marca 1856 r. i dołączonej do niego konwencji o cieśninach czarnomorskich. Rozpatrując rosyjskie stanowisko z dnia 31 października 1870 r. stwierdzające, z powołaniem

⁴³ *ICJ Reports... 1986*, pkt 188.

się *nomen omen* na klauzulę *rebus sic stantibus*, że państwo to nie czuje się nadal związane tymi umowami międzynarodowymi, państwa zgromadzone na konferencji przypomniły, że jest ogólną zasadą, iż rozwiązanie traktatu może nastąpić wyłącznie w wyniku wspólnego porozumienia wszystkich jego stron⁴⁴. Koncepcji tej wierna jest zresztą konwencja wiedeńska o prawie traktatów, która nie przesądza wcale skuteczności powołania się na zasadniczą zmianę okoliczności dla osiągnięcia wygaśnięcia umowy, uzależniając je w dużej mierze od stanowiska pozostałych stron umowy.⁴⁵ Rada Ligi Narodów uznała za bezprawne także jednostronne wypowiedzenie przez Niemcy w 1936 r. – także z powołaniem się na klauzulę *rebus sic stantibus*, art. 42 i 43 traktatu wersalskiego⁴⁶, czyli remilitaryzację Nadrenii⁴⁷.

Nie należy przy tym zapominać o wielkiej kontrowersyjności konstrukcji *clausula rebus sic stantibus*. Choć została ona przywołana w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, to praktyka jej stosowania jest tak zawężająca, że w doktrynie brak jest wskazania konkretnych przykładów, gdy doszło do skutecznego i nie powodującego powstania odpowiedzialności międzynarodowej, a zatem zgodnego z prawem międzynarodowym, zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus*. Jak wskazują Wojciech Góralczyk oraz Stefan Sawicki: „Jednym z najbardziej spornych zagadnień jest pytanie, czy zmiana okoliczności, jakie istniały w czasie zawierania umowy, może być przyczyną jednostronnego wycofania się (...)”⁴⁸. Dodają też, że „można mieć wątpliwość, czy postanowienia (konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów – *przyp. T.K. i K.K.*) o możliwości wypowiedzenia umowy ze względu na zmianę okoliczności są słuszne”⁴⁹. Z kolei Cezary Berezowski wskazywał, iż: „Klauzulę *rebus sic stantibus* uważa się czasem za instytucję powszechnego prawa międzynarodowego. Obrona takiego poglądu jest trudna, prowadzi on bowiem do wniosków rażąco sprzecznych z zasadą dochowania zaciągniętych zobowiązań międzynarodowych, a oddawanie w ręce państwa stosującego klauzulę oce-

⁴⁴ G.F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, Gottingue 1876-1904, t. XVIII, s. 273. Zob. także: S. E. Nahlik, *Kodeks prawa...*, s. 329; S. Bastid, *Les traités dans le vie internationale*, Paris 1986, s. 199; A. D. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 493.

⁴⁵ Świadczą o tym przepisy konwencji dotyczące procedury.

⁴⁶ Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200 ze zm.

⁴⁷ M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 158.

⁴⁸ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 86.

⁴⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe ...*, s. 87.

ny, czy nastąpiła zasadnicza zmiana okoliczności, w których umowa doszła do skutku – może prowadzić do rozstrzygnięć arbitralnych”.⁵⁰ Jak wskazywał Remigiusz Bierzanek, „zastosowanie *klauzuli rebus sic stantibus* w stosunkach między państwami przedstawia duże niebezpieczeństwo i wywołuje poważne zastrzeżenia”⁵¹.

Biorąc pod uwagę te stwierdzenia, trudno uznać, że treść art. 62 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, tak w chwili jej zawierania, jak i dziś, znajduje pełne odzwierciedlenie w treści prawa zwyczajowego.

Ponadto wydaje się, że bardzo ważną kwestią, która może odróżniać wcześniejszą praktykę państw (być może normę prawa zwyczajowego) od brzmienia przepisu konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., jest przytoczone spostrzeżenie KPM ONZ, w którym stwierdza się, że w przeszłości „juryści często ograniczali zastosowanie tej zasady do tak zwanych umów wieczystych, czyli tych, które nie zawierały żadnych postanowień co do ich wypowiedzenia”⁵². Warto zauważyć, że taki pogląd reprezentował w toku prac nad projektem konwencji trzeci ze sprawozdawców Komisji, Sir G. Fitzmaurice, który w raporcie przedłożonym w 1957 r. stwierdzał, że zastosowanie klauzuli może mieć miejsce tylko w przypadku „gdy w traktacie nie ma żadnej klauzuli, wyraźnej ani domniemanej, ograniczającej jego skuteczność” i dodawał, że zasada ta dotyczy „w założeniu tylko zawartych na czas nieograniczony traktatów dwustronnych”⁵³. Ostatecznie jednak Komisja nie zgodziła się na takie ograniczenie zastosowania tej klauzuli stwierdzając, że nie znajduje ono oparcia w praktyce państw. Zauważyła jednak, że zasadnicza zmiana okoliczności będzie „z oczywistych powodów miała zastosowanie rzadko lub wcale” w stosunku do umów zawartych na czas oznaczony lub tych, które będą przewidywały możliwość ich rozwiązania w drodze wypowiedzenia.⁵⁴ Taka sytuacja zaś jak pamiętamy występuje w przypadku umów uznanych za niezgodne z Konstytucją RP z 1997 r.

⁵⁰ C. Berezowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, cz. II, Warszawa 1969, s. 130.

⁵¹ R. Bierzanek, [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1995, s. 93.

⁵² Sir A. Watts (red.), *The International ...*, s. 763.

⁵³ S.E. Nahlik, *Kodeks prawa ...*, s. 363.

⁵⁴ Sir A. Watts (red.), *The International ...*, s. 385. Podobnie sytuację tą komentuje A. Aust, który stwierdza, że Komisja nie ograniczyła, pomimo sugestii środowiska prawniczego, zastosowania zasady do umów zawartych na czas nieokreślony, choć odnotowała ograniczoną możliwość powoływania się na ten artykuł w przypadku umów zawartych na czas określony lub wyposażonych w klauzule pozwalające położyć kres ich obowiązywaniu. A. Aust, *Modern Treaty Law...*, s. 240.

Wydaje się, że tego rodzaju rozbieżności co do jednoznacznego określenia zasady, istniejące wśród sprawozdawców Komisji⁵⁵ i wskazujące na spore trudności towarzyszące formułowaniu odnośnego przepisu projektu, pozwalają postawić znak zapytania przy tezie o czysto kodyfikacyjnym charakterze prac KPM ONZ w tym zakresie. O tym zaś, że wątpliwości co do ewentualnego zwyczajowego pochodzenia art. 62 nie są czysto iluzoryczne, świadczy dobitnie przytoczone już stanowisko MTS z 1973 r., który stwierdził, że dany artykuł stanowi w dużej mierze, a więc nie w całości, kodyfikację normy zwyczajowej. Co ciekawe o tym, że stan poglądów na tę sprawę, a być może także i stan wiedzy, chyba nie uległ zmianie, wydaje się świadczyć stanowisko zaprezentowane przez MTS w 1997 r. przy okazji sprawy dotyczącej projektu Gabcikovo-Nagymaros. Trybunał ograniczył się bowiem jedynie do prostego przytoczenia poglądu poczynionego w 1973 r. Czy w takim razie przepis ten jest przejawem kodyfikacji, czy rozwoju prawa traktatowego? Czas pokaże, choć najprawdopodobniej i jednego i drugiego.

Analizując stanowisko MSZ RP w zakresie dopuszczalności powoływania się na art. 62 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, nie można nie przytoczyć zamieszczonego tam fragmentu orzeczenia MTS, które zdaniem MSZ ma być koronnym dowodem legalności działań podjętych w celu doprowadzenia do uchylecia wiążących Polskę umów międzynarodowych. Chodzi mianowicie o fragment przywoływanego już orzeczenia MTS z 1973 r. W przywoływanym piśmie MSZ RP został on przytoczony w jednym z języków oryginału.⁵⁶ Autorzy artykułu ograniczą się natomiast do wiernego, a zarazem pięknego tłumaczenia pióra M. Frankowskiej, która stwierdza, że w orzeczeniu tym trybunał wyjaśnił, iż „zmiany w prawie mogą, pod pewnymi warunkami, stanowić zasadną podstawę dla powoływania się na zmianę okoliczności, która wpływa na trwanie traktatu”.⁵⁷ Fragment ten został zaś opatrzony przez MSZ RP komentarzem, iż Trybunał „dopuszczył możliwość powoływania się na art. 62 Konwencji w związku ze zmianami prawa strony”.⁵⁸ W tym świetle zmiana konstytucji w państwie ma stanowić zasadniczą

⁵⁵ Warto przy tym zauważyć, że Sir G. Fitzmaurice przedstawił swoje stanowisko w tym zakresie w raporcie specjalnie poświęconym granicom skuteczności traktatów.

⁵⁶ *“Changes in law may in certain conditions constitute valid grounds for invoking a change of circumstances affecting the duration of a treaty”*.

⁵⁷ M. Frankowska, *Prawo traktatów ...*, s. 159.

⁵⁸ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera..., s. 3.

zmianę okoliczności, która bez wątplenia nie była przewidziana przez strony w momencie zawierania umów bilateralnych wiążących Polskę i pozwalała tym samym na zastosowanie art. 62 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Niby w porządku. Szkoda tylko, że nie zwrócono uwagi na jeden drobny szczegół, który zdaniem autorów tego opracowania nie pozwala na wyciąganie powyższych wniosków. Otóż w cytowanym orzeczeniu MTS rzeczywiście chodzi o istotne zmiany w prawie, tyle że międzynarodowym. Na fakt ten wskazuje wyraźnie M. Frankowska, która stwierdza, że w cytowanym orzeczeniu „Trybunał uznał, że w pojęciu »okoliczności«, których zasadnicza zmiana może stanowić podstawę wygaśnięcia umowy, mieszczą się normy prawa międzynarodowego”.⁵⁹ Autorka dodaje, że w „konkretnym przypadku chodziło o zmiany w prawie morza; jednak, zdaniem Trybunału, nie dały one Islandii podstawy do uznania porozumienia z Wielką Brytanią za wygasłe”.⁶⁰ Posłużenie się cytatem wyrwanym z kontekstu dla uzasadnienia przedstawionych tez i proste rozciągnięcie uznanych przez MTS zmian w prawie międzynarodowym na zmiany w prawie wewnętrznym, nie wydaje się więc uzasadnione.

Abstrahując już od skomentowanych wyżej zmian w prawie wewnętrznym, warto zastanowić się jeszcze nad powołaną przez stronę polską zasadniczą zmianą okoliczności w postaci zmiany systemu społeczno-politycznego. Czy tego rodzaju, bez wątplenia bardzo głęboka zmiana jest wystarczająca dla uzasadnienia powołania się na klauzule *rebus sic stantibus* celem jednostronnego wycofania się z umowy? Brak jest w tym zakresie jasnych wskazań w doktrynie. Ze współczesnych autorów można przytoczyć zdanie A. Austa, który stwierdza, że „to czy zmiana polityki przez rząd jednej ze stron byłaby wystarczająca zależałoby całkowicie od okoliczności”, przy czym powołanie się na taką sytuację byłoby uzasadnione wyłącznie wówczas, jeżeli „skutkiem tej zmiany byłaby zasadnicza zmiana okoliczności stanowiących istotną podstawę zgody stron na związanie się umową”.⁶¹

Na tym tle warto wskazać, że argumentacja bardzo zbliżona do przedstawionej przez stronę polską w odniesieniu do pięciu omawianych umów międzynarodowych została powołana przez strony Protokołu o utracie mocy obowiązującej Układu Warszawskiego, sporządzonego w Pradze dnia 1 lipca

⁵⁹ M. Frankowska, *Prawo traktatów ...*, s. 159.

⁶⁰ M. Frankowska, *Prawo traktatów ...*, s. 159.

⁶¹ A. Aust, *Modern Treaty Law...* s. 241.

w 1991 r.⁶² Dokument ten stwierdza bowiem w swojej preambule, iż jego strony podjęły przewidziane w nim działania „biorąc pod uwagę głębokie zmiany zachodzące w Europie, oznaczające koniec konfrontacji i podziału kontynentu”.⁶³ Zwróćmy uwagę, że nawet w tym przypadku, choć mieliśmy do czynienia z podobną sytuacją faktyczną, to strony nie zdecydowały się jednak na wyraźne powołanie się i skorzystanie z klauzuli *rebus sic stantibus*, a rozwiązanie Układu Warszawskiego nastąpiło za porozumieniem stron.

Na zakończenie warto jeszcze przytoczyć stanowisko MTS, w którym Trybunał odrzucił zbliżone do polskich argumenty, które zostały podniesione przez Węgry w sprawie tam na Dunaju. Otóż w orzeczeniu z 1997 r. Trybunał nie stwierdził, aby „gruntowne zmiany polityczne (*profound political changes*), zanikające ekonomiczne uzasadnienie istnienia projektu, postęp wiedzy na temat środowiska oraz rozwój nowych norm międzynarodowego prawa ochrony środowiska stanowiły zasadniczą zmianę okoliczności”.⁶⁴ Wypowiadając się szczegółowo w kwestii problemu zmian politycznych, Trybunał przyznał co prawda, że sytuacja polityczna była bez wątpienia istotna dla zawarcia umowy w 1977 r. Stwierdził jednak, że umowa ta dotyczyła podjęcia wspólnych inwestycji mających na celu produkcję energii elektrycznej, umożliwienie kontroli wylewów rzeki oraz poprawy nawigacji na Dunaju. Tym samym, zdaniem Trybunału, istniejące uwarunkowania polityczne nie były w tym przypadku tak blisko powiązane z przedmiotem i celem umowy, aby stanowić istotną podstawę zgody stron na jej zawarcie. Z tych samych względów zmiana tych uwarunkowań nie prowadziłaby z kolei bezpośrednio do radykalnego przekształcenia zakresu obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie tej umowy.⁶⁵ W po-

⁶² Układ o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej między Ludową Republiką Albanii, Ludową Republiką Bułgarii, Węgierską Republiką Ludową, Niemiecką Republiką Demokratyczną, Polską Rzeczpospolitą Ludową, Rumuńską Republiką Ludową, Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i Republiką Czechosłowacką, podpisany w Warszawie dnia 14 maja 1955 roku (Dz. U. Nr 30, poz. 182 i 183) wraz z Protokołem o przedłużeniu okresu obowiązywania Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 r., sporządzonym w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 152 i 153).

⁶³ Protokół, sporządzony w Pradze dnia 1 lipca 1991 r., o utracie mocy Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 r., oraz Protokołu o przedłużeniu jego obowiązywania, podpisanego w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 289 i 290).

⁶⁴ *ICJ Reports... 1997*, pkt 104, s. 7.

⁶⁵ *ICJ Reports... 1997*, pkt 104, s. 7.

wyższej sprawie MTS odrzucił więc tezę o wpływie zmiany polityki państwa (nawet radykalnej i dotyczącej całego systemu społeczno-politycznego) na skuteczność umowy, która nie miała znaczenia wyłącznie politycznego. Jak w takim razie odniósłby się do podobnych argumentów wytoczonych w stosunku do umów o współpracy kulturalnej i naukowej. Tego się prawdopodobnie nie dowiemy. Warto wszak pokreślić, że w powołanej sprawie MTS wyraźnie stwierdził, że stabilność stosunków traktatowych wymaga, aby art. 62 konwencji wiedeńskiej znajdował zastosowanie jedynie w wyjątkowych wypadkach.⁶⁶ Tym samym Trybunał podkreślił znaczenie podstawowej reguły prawa traktatowego, tej która zdaniem H. Lauterpachta (drugiego ze sprawozdawców projektu KPM ONZ w sprawie prawa traktatów) jako jedyna zasługiwała na określenie mianem reguły prawa zwyczajowego, a która stwierdza po prostu, że zawartych umów należy dochowywać.

Z przeprowadzonej powyżej analizy zdają się wynikać wnioski niezbyt pochlebne w stosunku do przedstawionego przez MSZ RP uzasadnienia działań podjętych przez polski rząd, które miały na celu doprowadzenie do wygaśnięcia wymienionych wcześniej pięciu umów dwustronnych. Zaskakującym może więc wydać się fakt, że działania te prawdopodobnie okazały się skuteczne.

Podjęte działania polegały na tym, iż: „Ministerstwo Spraw Zagranicznych notami z dnia 4 października 1999 r. skierowanymi do Ambasad Republiki Kuby, Laotańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej oraz Mongolii w Warszawie poinformowało o uznaniu przez Polskę umów zawartych z ww. państwami za wygasłe z dniem 17 października 1997 r., tj. z dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (...) Odnosnie do umowy zawartej z ZSRR stosowne noty z datą 4 października 1999 r. z tą samą informacją zostały skierowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych do Ambasad Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i Republiki Białorusi w Warszawie, przy czym uwzględniono, że Federacja Rosyjska uznała się i uważana była powszechnie przez wspólnotę międzynarodową za kontynuatora ZSRR także w zakresie traktatowym, natomiast Ukraina i Republika Białorusi złożyły deklaracje sukcesji. (...) W przypadku umowy zawartej z rządem Kampuczańskiej Republiki Ludowej strona kambodżańska została poinformowana o uznaniu umowy za wygasłą notą Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Phenom Penh z dnia 3 listopada 1999 r. skierowaną do Ministerstwa Spraw Zagranicznych Kambodży”.⁶⁷

⁶⁶ *ICJ Reports... 1997*, pkt 104, s. 7.

⁶⁷ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ..., s. 4.

Powołując się na przepisy konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, strona polska przyjęła, że stanowią one odzwierciedlenie prawa zwyczajowego. Jeśliby tak nie było, nie istniałyby bowiem prawne podstawy do podjęcia przeprowadzonych działań. MSZ RP, powołując się na art. 65 konwencji, nie zastosował się jednak w pełni do przewidzianej w nim procedury, jaką należy stosować w związku z nieważnością, wygaśnięciem, wycofaniem się lub zawieszeniem działania traktatu. Zgodnie z art. 65 ust. 1: „Strona, która na podstawie postanowień niniejszej konwencji powołuje się na wadę swojej zgody na związanie się traktatem bądź na podstawę zakwestionowania ważności traktatu, jego wygaśnięcia, wycofania się z niego lub zawieszenia jego działania, musi notyfikować pozostałym stronom swoje roszczenie. Notyfikacja powinna wskazywać środki, jakie proponuje się podjąć w odniesieniu do traktatu, oraz ich uzasadnienie”. Z kolei, zgodnie z art. 65 ust. 2 konwencji: „Jeżeli po upływie okresu, który – z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych – nie powinien być krótszy niż trzy miesiące od otrzymania notyfikacji, żadna ze stron nie wniesie żadnego sprzeciwu, strona dokonująca notyfikacji może podjąć proponowane przez siebie środki (...)”. Jak wskazuje MSZ RP, „w notyfikacjach strony polskiej nie został wskazany wprost termin do złożenia sprzeciwu, uznając, że zastosowanie ma w tym przypadku trzymiesięczny termin, o którym mowa w art. 65 ust. 2 konwencji”.⁶⁸ Oznacza to, że nie dopełniono obowiązku, który wynika wprost z tego przepisu konwencji. MSZ RP stwierdza, iż: „Jednocześnie żadne z państw, z którym notyfikowano wygaśnięcie umowy, nie złożyło sprzeciwu w oparciu o ww. przepis. Należy więc przyjąć, że uznały stwierdzenia umów za wygasłe”.⁶⁹ Jest to stwierdzenie nieuzasadnione. Skoro terminu nie wskazano, państwa, do których skierowano powyższe noty mogą uczynić to bezterminowo. Dalsze przepisy konwencji wskazują, jakie – i to bynajmniej nie jednostronne działania – zostają podjęte po złożeniu sprzeciwu dla uzyskania zwolnienia z traktatu.

Należy więc zbadać, jaka była reakcja państw, do których skierowano noty. „W przypadku Kambodży i Mongolii strona polska otrzymała, odpowiednio notami z dnia 14 grudnia 1999 r. i 14 kwietnia 2000 r., odpowiedzi potwierdzające uznanie umów za wygasłe”.⁷⁰ Z informacji MZS RP wynika więc, że w tych przypadkach stronie polskiej udało się uzyskać zgodę na

⁶⁸ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ..., s. 4.

⁶⁹ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ..., s. 4.

⁷⁰ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ..., s. 4.

retroaktywne wygaśnięcie traktatów. „Natomiast strona kubańska, notą z dnia 17 listopada 1999 r. Ambasady Kuby w Warszawie skierowaną do Ministerstwa Spraw Zagranicznych, poinformowała, iż w jej opinii umowa wygasła z datą 24 czerwca 1998 r. Argumentując powyższe, strona kubańska powołała się na art. 22 umowy dotyczący okresu jej obowiązywania. Zgodnie z interpretacją strony kubańskiej umowa została zawarta na okres 5 lat z możliwością jednokrotnego przedłużenia jej obowiązywania o kolejne 5 lat, o ile żadna ze stron nie wypowie jej na 6 miesięcy przed upływem danego okresu. W opinii strony kubańskiej, wobec braku notyfikacji przez którąkolwiek ze stron o zamiarze wypowiedzenia umowy, obowiązywała ona 10 lat (24.06.1988 r. – 24.06.1998 r.). Dalsze obowiązywanie umowy, zdaniem strony kubańskiej, uzależnione było od pisemnego powiadomienia przez strony umowy o zamiarze dalszego jej obowiązywania. Wobec braku stosownych notyfikacji umowa wygasła w sposób zgodny z art. 22 umowy, dnia 24 czerwca 1998 r.”⁷¹ Stanowisko to było związane z odmiennym brzmieniem klauzul prolongacyjnych w polskim i kubańskim (hiszpańskojęzycznym) tekście umowy. Okoliczność ta znana była zresztą wcześniej stronie polskiej⁷², choć – cokolwiek by to nie znaczyło – „nie miała (ona – przyp. T.K. i K.K.) świadomości, co do stanowiska strony kubańskiej”⁷³. Pierwotnie MSZ RP twierdziło, iż stanowisko kubańskie „nie znajduje odzwierciedlenia w treści art. 22 umowy, zgodnie z którym umowa została zawarta na okres 5 lat i ulega automatycznemu przedłużeniu na dalsze pięcioletnie okresy, jeżeli żadna ze stron nie wypowie jej w drodze notyfikacji na 6 miesięcy przed upływem danego okresu. Wobec powyższego

⁷¹ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ..., s. 4.

⁷² Jeden z autorów niniejszego opracowania dowiedział się o istnieniu rozbieżności w treści klauzuli prolongacyjnej tej umowy międzynarodowej od pracowników MSZ RP już w 1991 r. Trudno zresztą przypuszczać, by MSZ nie wychwytał przez 12 lat tak istotnych różnic, biorąc ponadto pod uwagę fakt, iż w tym czasie upłynął pierwotny okres, na który umowa została zawarta, i należało podjąć decyzję co do zasadności zadziałania klauzuli prolongacyjnej.

⁷³ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Anny E. Fotygi do Marszałka Sejmu RP Marka Jurka z dnia 26 września 2006 r. (KSM-2106-159-06/2) w sprawie odpowiedzi na interpelację posła na Sejm RP Karola Karskiego z dnia 6 sierpnia 2006 r. (SPS-023-4375/06) w sprawie trybu wygaśnięcia umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 1970 r., oraz umowy między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Kuby o współpracy kulturalnej, oświatowej i naukowej, podpisanej w Warszawie dnia 17 czerwca 1987 r., w związku z ich niezgodnością z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, s. 3 (<http://ks.sejm.gov.pl:8009/iz5/i-odp/i4375-ol.htm>).

należy uznać, że w momencie przekazywania stronie kubańskiej noty informującej o uznaniu przez Polskę umowy zawartej z ww. państwem za wygasłą z dniem 17 października 1997 r., umowa wiązała strony i skuteczne było oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej o uznaniu umowy za wygasłą z datą 17 października 1997 r.”⁷⁴ Było to jednak „chowanie głowy w piasek”. Dziś MSZ RP przyznaje już, że w 1987 r. doszło do sytuacji szczególnej, czyli do zawarcia umowy międzynarodowej, w której każdy z egzemplarzy autentycznych miał inną treść. Jak relacjonuje ówczesne działania polskiego MSZ obecna minister spraw zagranicznych RP Anna E. Fotyga: „Ponieważ oba teksty umowy są jednakowo autentyczne, dlatego też strona polska nie zgodziła się ze stanowiskiem strony kubańskiej i przyjęła, iż w momencie przekazywania stronie kubańskiej noty informującej o uznaniu przez Polskę umowy zawartej z ww. państwem za wygasłą umowa wiązała strony i skuteczne było oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej o uznaniu umowy za wygasłą z datą 17 października 1997 r.”⁷⁵ Abstrahując od terminu wygaśnięcia traktatu, który może być przedmiotem sporu, nie ulega jednak wątpliwości, że umowa ta jest już aktem nieobowiązującym.

Z kolei, jak stwierdza MSZ RP: „Na noty przekazane ambasadom Laotańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy i Republiki Białorusi strona polska nie otrzymała odpowiedzi, co można uznać za »milczącą zgodę« w odniesieniu do propozycji strony polskiej”.⁷⁶ Stwierdzenie to nie wydaje się zgodne ze stanem prawnym. Państwa te mogą bowiem nie „milczeć” a „czekać”, tym bardziej, że nie wyznaczono im żadnego terminu.

Rozważenia wymaga ponadto nieprzesłanie not do pozostałych państw, będących sukcesorami ZSRR (Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu, Kirgizji, Mołdowy, Tadżykistanu i Uzbekistanu).⁷⁷ W sposób oczywisty

⁷⁴ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera..., s. 4.

⁷⁵ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Anny E. Fotygi..., s. 3.

⁷⁶ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera ..., s. 4.

⁷⁷ Na temat prawnomiędzynarodowego statusu Federacji Rosyjskiej, jako kontynuatora ZSRR, oraz sukcesorów ZSRR, a także państw bałtyckich, jako kontynuatorów państw bałtyckich anektowanych przez ZSRR w 1940 r., zob. szerzej: K. Karski, *Kontynuacja prawnomiędzynarodowej podmiotowości ZSRR i jego części składowych przez państwa istniejące na obszarze postradzieckim*, „Studia Iuridica” 2006, t. XLV, s. 74-101; K. Karski, *Prawnomiędzynarodowe następstwa uzyskania niepodległości przez republiki związkowe b. ZSRR. Sprawozdanie z posiedzenia Polskiej Grupy Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego, ILA, UW, 18 II 1992*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 5; K. Karski, *Proces rozpadu Związku Radzieckiego*, Studia i materiały Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, zesz.

sukcesorami ZSRR nie były Litwa, Łotwa i Estonia. Są one bowiem kontynuatorami państw bałtyckich anektowanych przez ZSRR w 1940 r. Jak słusznie uzasadnia MSZ RP: „Zgodnie z rozpowszechnionym w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego i praktyce prawnomiędzynarodowej państw poglądem nowe państwa niepodległe nie stają się automatycznie sukcesorami umów zawartych z państwami trzecimi przez poprzednika, w tym przypadku przez ZSRR. Sukcesja taka ma charakter fakultatywny, czyli dla dalszego obowiązywania umowy w stosunkach dwustronnych wymaga zgody zarówno »sukcesora«, jak i pierwotnej drugiej strony traktatu. Zgoda taka może być zarówno wyraźna, jak i dorozumiana. Ponieważ Białoruś i Ukraina złożyły deklaracje sukcesji, co do umów zawartych przez były ZSRR, dlatego też do tych państw wystosowane zostały w październiku 1999 r. noty informujące o uznaniu przez Rzeczpospolitą Polską Umowy między Polską Rzeczpospolitą a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 1970 r. za wygasłą”.⁷⁸ Na sukcesję traktatową musi zgodzić się zarówno państwo-sukcesor, jak i druga strona traktatu. Dlatego też – wynikające z porozumienia „białowieckiego” z dnia 8 grudnia 1991 r. o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw⁷⁹ oraz protokołu „ałma-ackiego” z dnia 21 grudnia 1991 r. o przystąpieniu do porozumienia o utworzeniu WNP⁸⁰ – zobowiązanie sukcesorów ZSRR do dalszego wykonywania traktatowych zobowiązań ZSRR, wobec braku generalnej polskiej deklaracji o akceptacji sukcesji traktatowej, nie doprowadziło do sukcesji uniwersalnej.

30, Warszawa 1992; K. Karski, *Status prawny „gruntów eksterytorialnych” Federacji Rosyjskiej w Warszawie i w Otwocku Małym*, „Informator Sejmikowy – Pismo Sejmiku Samorządowego Województwa Warszawskiego” 1998, nr 6; K. Karski, *Uchwała Dumy Państwowej Rosji o przywróceniu ZSRR a prawo międzynarodowe*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 III 1996 r. Zob. także: K. Karski, *Historia pewnej umowy*, „Nowe Państwo” z dnia 13 IX 1996 r.; K. Karski, *Międzynarodowe aspekty prawnego statusu republik związkowych ZSRR*, Studia i materiały Centrum Badań Wschodnich Uniwersytetu Warszawskiego, zesz. 19, Warszawa 1991.

⁷⁸ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Anny E. Fotygi..., s. 1-2.

⁷⁹ Porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. Tekst w: *Diplomaticzieskij wiestnik. Izdanije Ministerstwa Inostrannyh Dieł Rossijskoj Fiedieracii (Rosii)*, Moskwa 1992, nr 1, s. 3-6.

⁸⁰ Protokół do porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, podpisanego 8 grudnia 1991 r. w m. Mińsku przez Republikę Białoruś, Federację Rosyjską (RSFRR), Ukrainę. Tekst w: *Diplomaticzieskij wiestnik...* 1992, nr 1, s. 7.

MSZ RP wskazuje także, iż „z większością tych państw (Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Kazachstanem, Kirgizją, Mołdową i Uzbekistanem) wynegocjowano już i podpisano (wcześniej – przyp. T.K. i K.K.) nowe umowy o współpracy kulturalnej i naukowej, dlatego nie wystosowano do nich not informujących o uznaniu przez Rzeczpospolitą Polską Umowy między Polską Rzeczpospolitą Ludową, a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej w Moskwie dnia 14 grudnia 1970 r. za wygaśnięciem. Tym samym uznano, że w stosunkach z tymi państwami przedmiotowa umowa nigdy nie obowiązywała”.⁸¹ Co ciekawe jednak, jak wskazuje MSZ RP, „wyjątkiem jest tutaj Republika Mołdowy, gdyż w zawartej z nią dwustronnej umowie o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisanej 10 grudnia 1997 r., czyli przed przedłożeniem przez Rząd Sejmowi RP wykazu umów niezgodnych z Konstytucją RP – znalazł się zapis, iż do czasu wejścia w życie tej umowy w stosunkach dwustronnych obowiązuje przedmiotowa umowa z ZSRR z 1970 r. Umowa z Mołdową weszła w życie w dniu 1 lutego (1998 r. – przyp. T.K. i K.K.) i z tą samą datą w stosunkach dwustronnych z Mołdową przestała obowiązywać Umowa między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy kulturalnej i naukowej, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 1970 r.”⁸² W tym przypadku zabrakło zatem „puryzmu konstytucyjno-traktatowego” i nie zakwestionowano z mocą wsteczną zarówno starej – już wygasłej – polsko-radzieckiej umowy, jak i umowy nowej, tj. polsko-mołdawskiej, w zakresie w jakim utrzymywała ona tymczasowo w mocy stare rozwiązania niezgodne z Konstytucją RP. Byłoby to zresztą działanie trudne do uzasadnienia, biorąc pod uwagę fakt, iż Polska związała się nową umową już po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej.

* * *

Reasumując, jeżeli konwencja wiedeńska o prawie traktatów nie odzwierciedlała obowiązującego w czasie podejmowania opisywanych działań przepisów prawa zwyczajowego, to nie mogła ona stanowić ich podstawy. Z kolei, jeżeli odzwierciedlała ona treść tego prawa, to strona polska nie zastosowała się do przepisów dotyczących procedury uwolnienia się od wyżej wskaza-

⁸¹ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Anny E. Fotygi..., s. 2.

⁸² Pismo Ministra Spraw Zagranicznych RP Anny E. Fotygi..., s. 2.

nych umów międzynarodowych. W związku z tym, w sposób bezsporny wygasły jedynie traktaty, w stosunku do których, drugie strony wyraziły na to zgodę. Stało się to w przypadku umów zawartych z Kambodżą, Mongolią i Kubą, przy czym w tym ostatnim przypadku termin wygaśnięcia traktatu może być przedmiotem sporu. Natomiast w przypadku umów międzynarodowych wiążących Polskę z kontynuatorem (Federacja Rosyjska) ZSRR oraz z sukcesorami ZSRR (Republika Białoruś i Ukraina) oraz z Laosem, państwa te – o ile w inny sposób nie uznały ich wygaśnięcia – nadal mają czas na złożenie sprzeciwu, o którym mówi art. 65 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Braku takiej reakcji należy domniemywać z treści kwestionowanych traktatów. Trudno się bowiem upierać przy utrzymywaniu traktatów opisujących *de facto* przyjaźń między państwami, nawet jeżeli to ma być uczucie tak szczególne, jak „przyjaźń socjalistyczna”, czy też „przyjaźń marksistowsko-leninowska”.

W tej sytuacji wydaje się, że wyraźna zgoda lub brak protestu państw będących drugimi stronami umów na rzeczony noty polskiego rządu, nie daje się wytłumaczyć inaczej jak tylko polityczną decyzją tych państw. Autorzy niniejszego opracowania wykazali bowiem, że z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż istniały prawne przesłanki do zakwestionowania działań rządu polskiego. Natomiast decyzja o skorzystaniu z nich lub nie, wymyka się analizie prawnej.

W tym kontekście należy jeszcze raz podkreślić niezwykle wyczucie, którym wykazała się R. Szafarz widząc ewentualne uzasadnienie działań strony polskiej w nadzwyczajnym trybie, w którym „uzyskano zgodę odnośnych drugich stron umów na zastosowanie właśnie postanowień tej konwencji”, oraz „zgodę na retroaktywny skutek uznania umów za wygasłe”.⁸³ Tym bardziej ciekawy wydaje się fakt, że ten nadzwyczajny tryb zdaje się różnić od prezentowanego przez MSZ oficjalnym uzasadnieniem podjętych wówczas działań.

Do tej pory mówienie o skutecznym i nie powodującym powstania odpowiedzialności międzynarodowej, czyli zgodnym z prawem międzynarodowym, zastosowaniu klauzuli *rebus sic stantibus* było działaniem tożsamym z opowiadaniem bajki o „żelaznym wilku”. Każdy o nim słyszał, ale nikt go nie widział. Autorzy opracowań odnoszących się do tej kwestii zabezpieczali się sformułowaniami „niemal zawsze”, czy też „zazwyczaj”. Nie wskazywali

⁸³ R. Szafarz, *Umowy międzynarodowe ...*, s. 56.

jednak na konkretne przykłady skutecznego i nie powodującego powstania odpowiedzialności międzynarodowej zastosowania klauzuli *rebus sic stantibus*. Przykładowo, R. Bierzanek wskazywał, iż: „W praktyce międzynarodowej państwa niejednokrotnie powoływały się na zasadniczą zmianę okoliczności dla uwolnienia się od przyjętych zobowiązań, ale też niemal zawsze (podkr. T.K. i K.K.) w takich przypadkach zainteresowane państwa kwestionowały zasadność takiego powołania się”.⁸⁴ Teraz Polska ma szansę wejść ponownie na łamy podręczników prawa międzynarodowego. Trudno powiedzieć, czy będzie to sytuacja na miarę cytowanego szeroko w podręcznikach – znanego przez wszystkich internacjonalistów – orzeczenia kompetencyjnego Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 26 lipca 1927 r. w sprawie niemiecko-polskiego sporu dotyczącego fabryki chorzowskiej (*Chorzow Factory Case*).⁸⁵ Faktem jest jednak, że przynajmniej w przypadku dwóch z pięciu traktatów zakwestionowanych przez Polskę na podstawie klauzuli *rebus sic stantibus* doszło do skutecznego i nie powodującego powstania odpowiedzialności międzynarodowej zastosowania tej instytucji. Doszło zatem do czegoś, co wszyscy przewidywali, że może mieć miejsce, ale czego nikt dotąd na oczy nie widział.

⁸⁴ R. Bierzanek, [w:] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe ...*, s. 93. Zob. także: M. Frankowska, *Prawo traktatów ...*, s. 158.

⁸⁵ PCIJ Ser. A, Nr 9, s. 21.