

WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI
Poznań

UKŁAD O NORMALIZACJI STOSUNKÓW PRL-RFN Z 1970 R. W ŚWIELE KONWENCJI WIEDŃSKIEJ PRAWA TRAKTATÓW

Konwencja wiedeńska prawa traktatów powstała w wyniku wieloletnich prac Komisji Prawa Międzynarodowego. W 1948 r. wznowiono prace nad kodyfikacją prawa traktatów, prowadzone uprzednio w ramach Ligi Narodów. Konwencja międzynarodowa¹ została podpisana w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r., weszła w życie w dniu 27 lutego 1980, w trybie przewidzianym w jej art. 84. Pomimo braku odpowiedniej ilości ratyfikacji, konwencja była od dawna stosowana w praktyce jako kodyfikacja prawa zwyczajowego.

Zakres przedmiotowy konwencji obejmuje większość zagadnień prawa traktatów, z wyłączeniem czterech kwestii: sukcesji państw w odniesieniu do umów międzynarodowych, umów zawieranych przez organizacje międzynarodowe, odpowiedzialności państwa za naruszenie umowy oraz wpływu działań wojennych na moc obowiązującą traktatów.

Zagadnienie zastosowania konwencji do układu PRL-RFN z 1970 r. oceniać należy na podstawie jej art. 2 oraz przepisów działu I części II. Zgodnie z art. 2.1.a. „traktat” w rozumieniu konwencji oznacza porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane prawem międzynarodowym. Charakter PRL jako suwerennego państwa nigdy nie był kwestionowany, podobnie jak współcześnie nie jest poddawana w wątpliwość państwowość RFN, zwłaszcza po przyjęciu państw niemieckich do ONZ w 1973 r.

Nie ulega wątpliwości, że układ PRL-RFN z 1970 r., zawarty w formie pisemnej, w wyniku długotrwałych rokowań, a następnie ratyfikowany przez właściwe organy obu państw, jest umową międzynarodową; może więc podlegać ocenie z punktu widzenia konwencji wiedeńskiej prawa traktatów. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że zgodnie z przepisem art. 4 konwencji nie działa ona wstecz, tzn. ma zastosowanie do tych umów, które zostały zawarte po jej wejściu w życie. Ten sam przepis art. 4 zawiera jednak zastrzeżenie, że umowy mogą podlegać regułom

¹ Tekst polski konwencji por. *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Oprac. K. Kocot, K. Wolfke. Warszawa—Wrocław 1976, s. 492. Tekst autentyczny UN GA A/CONF. 39/27, opublikowany też w „American Journal of International Law”, dalej — AJIL 1969, nr 4, s. 875.

prawa zwyczajowego, skodyfikowanym w konwencji. Dodatkową wskazówką jest też przepis art. 18, ustanawiający obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie. Przepis ten może stanowić podstawę tymczasowego stosowania konwencji w stosunkach między jej sygnatariuszami. Przy takim podejściu można uznać, że układ normalizacyjny PRL-RFN z 1970 r. podlega przepisom konwencji.

Stanowisko zachodnioniemieckie odnośnie do wykładni i stosowania układu z 1970 r. jest w wielu elementach sprzeczne z konwencją prawa traktatów. Stanowisko to jest konsekwencją doktryny polityczno-prawnej przyjętej przez kolejne rządy zachodnioniemieckie. Pełny wyraz stanowisko zachodnioniemieckie w stosunku do układów tzw. moskiewskiego i warszawskiego z 1970 r. znalazło w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 7 lipca 1975 w sprawie tych układów². Poglądy zachodnioniemieckie tworzą spójny wewnętrznie system, oparty jednakże na niezgodnej z prawem międzynarodowym tezie o dalszym istnieniu Rzeszy Niemieckiej w jej granicach z 31 grudnia 1937 r. Większość elementów tej doktryny pozostaje w niezgodzie z przepisami konwencji wiedeńskiej dotyczącymi wykonywania i wykładni umów.

WYKONYWANIE UKŁADU NORMALIZACYJNEGO PRL—RFN W ŚWIETLE KONWENCJI WIEDEŃSKIEJ

Szczegółową analizę wykonywania układu normalizacyjnego z 1970 r. przez stronę zachodnioniemiecką przeprowadził A. Klafkowski³. Stąd niniejsze opracowanie ograniczone będzie w tym zakresie tylko do trzech elementów: zasady *pacta sunt servanda*, klasyfikacji umów międzynarodowych i wynikających stąd konsekwencji oraz stosunku prawa wewnętrznego do zobowiązań wynikających z umów. W kontekście wykonywania umowy należy również wspomnieć o możliwości wyłączenia niektórych przepisów na podstawie zastrzeżeń do umowy.

Zasada *pacta sunt servanda* jest jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego, zamieszczoną m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych. Znalazła ona również potwierdzenie w art. 26 konwencji wiedeńskiej, który brzmi: „*Pacta sunt servanda*. Każdy traktat będący w

² Zob. w tej sprawie J. Barcz; *Podstawowe elementy pozycji prawnej (Rechtsposition) rządu federalnego SPD/FDP w związku z tzw. polityką wschodnią*, „Przegląd Zachodni” 1980, nr 1, s. 1, dalej — PZ; G. Zieger, (red.), *Fünf Jahre Grundvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts*, Heymanns Verlag 1979, *passim*; C. Arndt; *Legal problems of German eastern treaties*, AJIL 1980, nr 1, s. 122.

³ Zob. A. Klafkowski; *Prawne aspekty wykonywania układu PRL-RFN z 1970 r.*, „Sprawy Międzynarodowe”, dalej — SM 1981, nr 2, s. 7.

mocy wiąże strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”⁴. Istota tej zasady polega na wykonywaniu zobowiązań wynikających z umowy przez wszystkie strony tej umowy. Powinny one być wypełniane przy zachowaniu dwóch podstawowych warunków: przedmiot umowy musi być zgodny z prawem międzynarodowym oraz wszystkie strony umowy muszą wyrazić wolną od wad ostateczną zgodę na związanie się umową. W przypadku układu z 1970 r. oba warunki zostały spełnione i nie ma przeszkód formalnych przeciwko wykonywaniu umowy.

Umowa międzynarodowa musi być wykonywana w całości. Wynika to po pierwsze z zasady niepodzielności umów, po drugie z celu zawierania umowy i jej istoty. Z tego względu należy uznać za niezgodną z prawem międzynarodowym praktykę RFN, z jednej strony żądającej wywiązywania się ze swych zobowiązań przez Polskę (przede wszystkim w zakresie tzw. „łączenia rodzin”), z drugiej zaś — nie wypełniającej wiążących ją postanowień⁵. Przepis art. 25 ustawy zasadniczej RFN stanowi, że podstawowe zasady prawa międzynarodowego stanowią część prawa federalnego. Pojęcie „zasady” może być rozumiane bardzo różnie — nie do przyjęcia jest jednak stanowisko D. Blumenwita⁶, iż jedynym organem uprawnionym do wykładni wspomnianego przepisu ustawy zasadniczej jest FTK. Przy braku odpowiedniego orzeczenia nie można rzekomo stwierdzić, że *pacta sunt servanda* jest zasadą w rozumieniu tego przepisu. FTK mógłby w ten sposób swobodnie decydować, jakie normy prawa międzynarodowego wiążą RFN. Zagadnienie to należy rozstrzygnąć na gruncie zachodnoniemieckiego prawa konstytucyjnego. Kompetencja FTK w zakresie wykładni art. 25 ustawy zasadniczej

⁴ Na temat zasady *pacta sunt servanda* i dyskusji na ten temat w czasie konferencji zob. St. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 178; K. Kocot, „*Pacta sunt servanda*” w *prawie traktatów* 1969. SM 1973, nr 12, s. 56; O. I. Tiunow; *O sущности и элементах структуры принципа „pacta sunt servanda”*. „Sowietskij Żezegodnik Mieżdunarodnogo Prawa”, dalej — SEMP 1975, s. 110; T. O. Elias, *The modern law of treaties*. Leiden 1974, ss. 40 i n. wymóg dobrej wiary potwierdziło też orzecznictwo STSM (sprawy szkół mniejszościowych w Albanii 1935 oraz traktowania obywateli polskich w Gdańsku 1932) i MTS (prawa obywateli USA w Maroku 1952).

⁵ Szczególnie jest to widoczne na przykładzie porozumień rentowych z 1975 r. Zob. prace J. Barcza i W. Luchowskiego w książce: *Stosunki rentowe PRL—RFN a orzecznictwo Federalnego Trybunału Socjalnego. Materiały z konferencji naukowej 2 października 1979*, Warszawa 1980. Na temat podzielności postanowień umowy międzynarodowej por. A. N. Tałajajew, *Prawo mieżdunarodnych dogovorow*. Moskwa 1980, ss. 221 i n.

⁶ D. Blumenwitz; *Anmerkungen zu Ludwik Gelberg, Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten*. „Osteuropa Recht” 1981, nr 1, ss. 48–49.



nie ma charakteru absolutnego. Trybunał może orzekać w tym zakresie tylko w takich przypadkach, gdy w toczącym się postępowaniu sądowym zachodzi wątpliwość, czy dana norma prawa międzynarodowego jest częścią składową prawa federalnego oraz czy tworzy ona bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostek. Trybunał może działać tylko na wyraźny wniosek sądów prowadzących postępowanie (wynika to z przepisów art. 100.2 ustawy zasadniczej i § 13 pkt. 12 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym⁷). Wątpliwości może budzić również stwierdzenie K. Doehringa⁸, że decyzja FTK jest wiążąca dla organów RFN w sferze prawa wewnętrznego, nawet jeżeli jest fałszywa z punktu widzenia prawa międzynarodowego.

Sformułowania ustawy zasadniczej RFN wskazują, że art. 25 ma zastosowanie wyłącznie do zasad tworzących prawa i obowiązki dla jednostek, tymczasem układ z 7 grudnia 1970 r. (i zawarte w nim zasady nawiązujące do ogólnych zasad prawa międzynarodowego) ma, według koncepcji bońskiej, charakter „wysoce polityczny”, a więc praw takich nie tworzy (występuje tu sprzeczność na gruncie prawa państwowego RFN).

Istotny jest również fakt, że w jednym ze swych orzeczeń⁹ FTK uznał, że zasada *pacta sunt servanda* jest podstawową zasadą prawa międzynarodowego w rozumieniu art. 25 ustawy zasadniczej.

Przyjęcie tezy D. Blumenwitza oznaczałoby zatem pozostawienie do decyzji FTK potraktowania jako zasad prawa międzynarodowego tych zasad, na których opiera się układ z 1970 r.: integralności terytorialnej, nienaruszalności granic itd., które to zasady mają współcześnie charakter międzynarodowego *ius cogens*¹⁰. Stanowisko to stawiałoby RFN i jej porządek prawny ponad uniwersalnym prawem międzynarodowym.

Jednym z podstawowych argumentów strony zachodnioniemieckiej jest wspomniana już teza o „wysoce politycznym” charakterze układu z 1970 r., co miałoby pociągać za sobą brak jakichkolwiek obowiązków dla RFN w sferze prawa wewnętrznego, jeżeli chodzi o wykonywanie układu. Konwencja prawa traktatów nakłada we wspomnianym wyżej przepisie art. 26 obowiązek wykonywania każdego traktatu, nie wprowa-

⁷ *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, tekst jednolity z 3 lutego 1971, „Bundesgesetzblatt”, dalej — BGBl. I, s. 105.

⁸ K. Doebling, *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt/M. 1980, s. 17.

⁹ Por. G. Leibholz, H. J. Rinck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Köln 1975, s. 574.

¹⁰ Zob. zwłaszcza L. A. Aleksidze, *Problema ius cogens w sowriemiennom miedzunarodnom prawie*. SEMP 1969, s. 142; M. Virally, *Réflexions sur le „ius cogens”*. „Annuaire Français de droit international”, dalej — AFDI 1966, s. 20.

dając rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi rodzajami umów (świadczy o tym również definicja umowy międzynarodowej z art. 2.1.a konwencji). Zerwano więc ze spotykanym w doktrynie podziałem na *traité-loi* i *traité-contract*. W czasie obrad konferencji wiedeńskiej interesujące poprawki do tekstu projektu konwencji zaproponowały Chile, Meksyk i Malezja¹¹. Poprawki te dotyczyły przeciwstawienia umowom rodzącym bezpośrednie skutki prawne tzw. umów politycznych, które nie pociągałyby za sobą żadnych konsekwencji (byłaby to więc taka kategoria umów, do których część naukowców zachodniemieckich w ślad za orzeczeniem FTK zalicza układy normalizacyjne RFN z ZSRR i Polską). Propozycja ta została odrzucona większością głosów; w dyskusji stwierdzono, że przyjęcie proponowanych poprawek stawiałoby poza umowami międzynarodowymi takie akty, jak dokumenty konferencji w Jałcie i Poczdamie. W czasie dyskusji podkreślono również, że prawa i obowiązki państw wynikają wprost z norm konwencyjnych. Konwencja wiedeńska stoi więc zdecydowanie na gruncie jedności umów międzynarodowych, które muszą być wykonywane w całości, w dobrej wierze. Kategoria układów „wysoce politycznych” jest wyłącznie kategorią prawa wewnętrznego RFN i jako taka nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia zobowiązań wynikających z umowy międzynarodowej.

Podstawowe znaczenie dla normalizacji stosunków polsko-zachodniemieckich w sferze prawnej ma przepis art. 27 konwencji prawa traktatów; przepis ten stanowi, że strona traktatu nie może powoływać się na swe prawo wewnętrzne dla usprawiedliwienia niewykonywania przez siebie przyjętych zobowiązań¹². Problem stosunku między prawem międzynarodowym i prawem wewnętrznym na gruncie prawa traktatu składa się z trzech zagadnień szczegółowych: podziału kompetencji zawierania umów międzynarodowych pomiędzy federację i jej części składowe, pogwałcenia prawa wewnętrznego przy zawarciu umowy oraz jego wpływu na ważność umowy (przepis art. 46 konwencji wiedeńskiej) oraz obowiązku poszanowania umów międzynarodowych oraz związanym z tym obowiązkiem podejmowania środków prawa wewnętrznego w celu zabezpieczenia ich realizacji. Ten problem budzi też najwięcej kontrowersji w stosunkach między PRL i RFN.

Zasada, że państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne w celu usprawiedliwienia niewywiązywania się przez siebie ze zobowiązań międzynarodowych wykształciła się w okresie międzywojen-

¹¹ Zob. szczegółowo A. N. Tałalajew, *Niekotoryje woprosy teorii mieždunarodnogo dogowora na wienskoj konfierencji OON*, SEMP 1969, s. 113.

¹² Wyjątkiem od zasady jest przewidziana w przepisie art. 46 konwencji wiedeńskiej możliwość rozwiązania umowy zawartej z naruszeniem kompetencji przez organ zawierający umowę.

nym w orzecznictwie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (sprawa wymiany ludności grecko-tureckiej w 1923 r.), a następnie została przyjęta w pracach ONZ (np. w art. 13 projektu deklaracji 375/IV/ Zgromadzenia Ogólnego NZ o prawach i obowiązkach państw) i orzecznictwie MTS (sprawa sporu o połowy ryb między W. Brytanią i Norwegią w 1951 r.). Sformułowanie przyjęte w art. 27 konwencji wiedeńskiej pozostawia państwu swobodę wyboru środków realizacji zobowiązań umownych — kwestia ta jest jednak dość skomplikowana.

W trakcie obrad konferencji wiedeńskiej delegat Luksemburga proponował wprowadzenie do tekstu projektu konwencji, opracowanego przez KPM, poprawki uściślającej tę kwestię, a opartej na art. 5 Traktatu Rzymskiego EWG¹³. Poprawka ta miała brzmieć: „Strony podejmą wszystkie środki w zakresie prawa wewnętrznego niezbędne do zapewnienia pełnego wykonywania umów” i miała stanowić bądź dodatkowy akapit art. 26 (*Pacta sunt servanda*), bądź dodatkowy przepis pomiędzy art. 26 i 27. Nie chodziło tu o ustanowienie zasady konwencyjnej, że prawo międzynarodowe ma pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym, lecz o zapewnienie, że nawet stojąc na gruncie prymatu prawa wewnętrznego państwo musi w pełni wykonywać przyjęte dobrowolnie zobowiązania; jeżeli nie może tego dokonać w inny sposób, powinno uciec się do wydania odpowiednich przepisów prawa wewnętrznego. Obowiązek taki nie jest kwestionowany (także przez RFN) w odniesieniu do umów, które wprost rodzą prawa i obowiązki dla jednostek (np. umów z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego). W proponowanej poprawce chodziło o rozciągnięcie tej zasady na wszystkie umowy (zgodnie z tezą o jednorodności umów międzynarodowych). Klauzule takie zawierają niektóre uniwersalne konwencje międzynarodowe (np. konwencja o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa w 1948 r.); zasada ta została też od dawna uznana w orzecznictwie międzynarodowym. Proponowaną poprawkę jednak odrzucono; zdaniem J. Hosterta¹⁴ zasadniczą przyczyną jej odrzucenia była obawa, że wzrastająca ilość umów międzynarodowych spowodowałaby zamieszanie w ustawodawstwach wewnętrznych poszczególnych państw. Konferencja stanęła na stanowisku, że inne środki przewidziane w konwencji są wystarczające dla zapewnienia realizacji umów. Wydaje się, że jeżeli nawet przepisy konwencji wiedeńskiej

¹³ Jeszcze na gruncie prawa zwyczajowego pogląd taki sformułował L. F. Oppenheim, *International law. A treatise*. London 1948, ss. 829 i n. Podobną myśl zawierały przepisy art. 29 - 33 Raportu Komisji Prawa Międzynarodowego (G. Fitzmaurice'a) z 1956 r. Szczegółowo problem ten omawia J. Hostert, *Droit international et droit interne dans la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969*. AFDI 1969, ss. 109 - 121.

¹⁴ J. Hostert, *op. cit.*, s. 115.

nie przewidują *expressis verbis* konieczności dostosowania ustawodawstwa wewnętrznego do zobowiązań umownych, istnienie takiego obowiązku w przypadkach szczególnych na gruncie konwencji wiedeńskiej zostało potwierdzone jako norma zwyczajowa, często będąca jedynym skutecznym środkiem realizacji przepisów art. 26 i 27 konwencji prawa traktatów.

Wspomniano również o sprawie podziału kompetencji pomiędzy federację i jej części składowe w aspekcie wykonywania układu z 1970 r. Strona zachodnioniemiecka próbuje usprawiedliwić pewne kategorie naruszeń układu normalizacyjnego stwierdzając, że odnośne kwestie należą do kompetencji krajów federalnych (*landów*)¹⁵. W kontekście przepisów art. 26 i 27 konieczne jest stwierdzenie, że władze federacji ponoszą pełną odpowiedzialność za niewykonywanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych przez nie zawartych, nawet jeżeli należą one do kompetencji jej poszczególnych części składowych, tak przez poszczególne kraje, jak przez wszystkie organy państwowe, instytucje i jednostki podległe jej suwerennej władzy¹⁶.

Umowa międzynarodowa powinna być wykonywana w całości. Niektóre jej przepisy mogą jednak zostać wyłączone w drodze porozumienia stron umowy, w wyniku złożenia przez jedną z nich zastrzeżenia przyjętego przez pozostałych uczestników umowy. Można spotkać głosy traktujące jako zastrzeżenie tzw. listy o jedności niemieckiej oraz Wspólną rezolucję wszystkich frakcji *Bundestagu* z dnia 17 maja 1972 r. — stąd wydaje się konieczne omówienie tej problematyki.

Na gruncie konwencji prawa traktatów zagadnienie zastrzeżeń zostało uregulowane w przepisach określających sposoby zawarcia i wejścia w życie umowy (część II, dział 2, art. 19 - 23)¹⁷. Należy tu wyróżnić dwa zagadnienia: dopuszczalności zastrzeżeń w umowach bilateralnych oraz skutków prawnych wspólnej rezolucji *Bundestagu* z 1972 r. Zastrzeżenie zostało zdefiniowane w przepisie art. 2.1.d konwencji wiedeńskiej jako:

„jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, dokonane przez państwo przy podpisywaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, przy pomocy którego zmierza ono do wyłączenia

¹⁵ Taką argumentację przedstawia np. strona zachodnioniemiecka w sprawie oznaczania granic Rzeszy z dnia 31 grudnia 1937 r. na mapach i w atlasach szkolnych, zwłaszcza po wydaniu przez Stałą Konferencję Ministrów Oświaty Krajów Związkowych w dniu 12 lutego 1981 wytycznych w tej sprawie. Zob. J. Barcz, *Oznaczanie granic na mapach zachodnioniemieckich*. SM 1981, nr 8, s. 109.

¹⁶ Analogiczną tezę wysuwa też R. A. Mullerson, *Nacjonalno-prawowa implementacja międzynarodowych dogovorow*. SEMP 1978, s. 125.

¹⁷ Kwestii zastrzeżeń na gruncie prawa zwyczajowego wiele miejsca poświęcił A. D. McNair, *The Law of Treaties*. Oxford 1961, ss. 158 i n.

lub zmiany skutku prawnego określonych przepisów traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa”.

Sformułowanie to nie wyklucza zgłaszania zastrzeżeń do umów dwustronnych¹⁸. Należy jednak zauważyć, że istotą umowy dwustronnej jest wyrażenie przez obie strony zgody na wszystkie postanowienia umowy. Zastrzeżenie oznaczałoby dążenie do zmiany lub unieważnienia określonego ściśle przepisu umowy¹⁹. W czasie obrad konferencji wiedeńskiej zgłoszono propozycje poprawek, zmierzających do ograniczenia stosowania zastrzeżeń wyłącznie do umów wielostronnych. Propozycje te zostały jednak odrzucone; przymiotnik „wielostronny” (*multilateral*) nie występuje ani w definicji z art. 2, ani w art. 19-23 konwencji wiedeńskiej. Pomimo to przedstawiciele nauki są na ogół zgodni, że przepisy dotyczące zastrzeżeń mają zastosowanie tylko do umów wielostronnych²⁰.

Dla skuteczności zastrzeżeń powinny być spełnione pewne warunki dodatkowe. Przede wszystkim ze sformułowania art. 19 konwencji wiedeńskiej wynika, że zastrzeżenie może być zgłoszone w chwili podpisania lub wyrażenia zgody na związanie się umową. Powinno zatem być zgłoszone przez odpowiedni organ upoważniony do działań na płaszczyźnie międzynarodowej — w pierwszym przypadku przez kanclerza federalnego lub ministra spraw zagranicznych, w drugim — przez prezydenta federalnego (który powinien ewentualnie potwierdzić rezolucję Bun-

¹⁸ R. Szafarz, *Zastrzeżenia do umów międzynarodowych*. „Państwo i Prawo”, dalej — PiP 1970, nr 7, s. 115. Przeciwny pogląd prezentuje A. Kłafkowski, *Układ PRL-RFN z 7 grudnia 1970. Podstawy interpretacji w świetle prawa międzynarodowego*. Warszawa 1973, s. 20.

Zadna z definicji zastrzeżenia (szereg z nich podaje J. D. Ruda, *Reservations to treaties*. „Recueil des Cours. Académie de droit international”, dalej — RCADI 146/1975, ss. 102-105) nie ogranicza wyraźnie ich zastosowania do umów wielostronnych.

¹⁹ W komentarzu KPM na temat przepisów o zastrzeżeniach stwierdzono m.in. „A reservation to a bilateral treaty presents no problem, because it amounts to a new proposal reopening the negotiations between the two States concerning the terms of the treaty. If they arrive at an agreement either adopting, or rejecting the reservation — the treaty will be concluded; if not, it will fall to the ground” (*UN Conference on the Law of Treaties. Official Records, Documents of the Conference*. 1971, s. 23).

²⁰ L. F. Oppenheim; *op. cit.*, s. 821; J. M. Ruda; *op. cit.*, s. 101; I. Brownlie; *Principles of public international law*. London 1973, s. 587; J. Nisot; *Les réserves aux traités et la Convention de Vienne de 1969*. „Revue Générale de droit international public”, dalej — RGDIP 1973, s. 200; R. Szafarz; *Reservations to multilateral treaties*. „Polish Yearbook of International Law”, dalej — PYBIL 1970, s. 295; R. D. Kearney, R. E. Dalton, *The Treaty on Treaties*. AJIL 1970, nr 3, ss. 510 i n. W tym kierunku rozwijała się też praktyka międzynarodowa, zwłaszcza orzecznictwa MTS.

destagu w związku z uchwaleniem przezeń ustawy ratyfikacyjnej)²¹. Sama rezolucja nie ma mocy międzynarodoprawnej. Następnie przepis art. 19 konwencji wiedeńskiej stanowi, że państwo może jedynie „proponować” zastrzeżenia, jeżeli umowa nie przewiduje wyraźnie możliwości „czynienia” zastrzeżeń (w tekście angielskim *propose* i *make*); zastrzeżenie takie powinno być przyjęte milcząco lub wyraźnie przez partnerów, w terminie 12-miesięcznym. Strona polska rezolucji *Bundestagu* nie przyjęła. Wreszcie rezolucja z 1972 r. narusza w swej treści podstawowe zasady prawa międzynarodowego, w tym także normy *iuris cogens* (np. suwerenności i integralności terytorialnej państw)²², w związku z czym jest ona niemożliwa do przyjęcia.

Stosowana przez organy państwowe i sądownictwo RFN praktyka w związku z wykonywaniem postanowień układu normalizacyjnego z 1970 r. jest zatem sprzeczna z postanowieniami konwencji prawa traktatów z 1969 r. w tej kwestii. Należy wyraźnie podkreślić, że władze RFN (a w szczególności kolejne rządy federalne) ponoszą pełną odpowiedzialność za niestosowanie umowy.

PROBLEM WYKŁADNI UKŁADU NORMALIZACYJNEGO Z 1970 R.

Istotnym problemem spornym na tle układu normalizacyjnego z 1970 r. jest sprawa wykładni układu. Trudności w tej materii spowodowane są z jednej strony brakiem wykładni wspólnej, a w konsekwencji — z dość dowolnym interpretowaniem przepisów umowy przez stronę zachodnioniemiecką.

Przy ustaleniu prawidłowej wykładni układu z 1970 r. chodzi nie tylko o wyjaśnienie znaczenia przepisów umowy, lecz także o wyjaśnienie charakteru dokumentów dodatkowych, często powoływanych przez stronę zachodnioniemiecką: wspólnej rezolucji *Bundestagu* z 17 maja

²¹ Na gruncie prawa RFN zagadnienie to omawiają W. Wiese; *Verfassungsrechtliche Aspekte der Vorbehalten zu völkerrechtlichen Verträgen*. „Deutsches Verwaltungsblatt”, dalej — DVBl. 1975, s. 73; H. Jarass; *Die Erklärung von Vorbehalten zu völkerrechtlichen Verträgen. Zugleich ein Beitrag zu den Kernproblemen des Art. 59 GG*. „Die öffentliche Verwaltung”, dalej — DÖV, 1975, nr 4, s. 117 (ten ostatni uznaje moc konstytucyjną zastrzeżenia zgłoszonego przez *Bundestag* przy uchwalaniu ustawy ratyfikacyjnej).

²² Zob. L. Rozakis, *The concept of ius cogens in the law of treaties*. Amsterdam 1976, *passim*; J. Nisot, *Le „ius cogens” et la Convention de Vienne sur les traités*. RPDIP 1972, s. 692; H. Mosler, *Ius cogens im Völkerrecht*, „Annuaire Suisse de droit international”, dalej — ASDI 1968, s. 9; A. Verdross, *Ius dispositivum and ius cogens in international law*. AJIL 1966, nr 1, s. 55, a w literaturze polskiej J. Sándorski, „*Ius cogens*” w prawie międzynarodowym publicznym. [w:] „Polska i świat”, Poznań 1978, s. 461.

1972 r. (będącej w istocie deklaracją interpretacyjną) oraz oświadczenia w sprawie obywatelstwa, złożonego przez stronę zachodnioniemiecką w czasie rozmów warszawskich w listopadzie 1970 r.

Sformułowanie przepisu art. 31 konwencji ustala generalne zasady wykładni umów. Zasadą nadrzędną jest zasada dobrej wiary, mająca charakter zasady prawnej. Polega ona na lojalności, poszanowaniu prawa, wierności wobec przyjętych zobowiązań oraz powstrzymywaniu się od podstępów w stosunkach międzynarodowych²³. Wykładnia układu z 1970 r. przez organy RFN narusza zasadę dobrej wiary, ponieważ ma na celu uchYLENIE się od wykonywania zobowiązań wynikających z układu.

Kolejnymi regułami ogólnymi wykładni są: interpretowanie tekstu ze zwróceniem uwagi na zwykłe znaczenie użytych sformułowań oraz ocena postanowień umowy zgodnie z kontekstem, celem i przedmiotem umowy oraz z umowami uzupełniającymi zawartymi przez strony umowy podstawowej, a dotyczącymi reguł jej wykładni.

Wymienione tu reguły mają na celu ułatwienie wykładni umów w związku z trwającym od dawna w doktrynie prawa międzynarodowego konfliktem między „tekstualistami” i „kontekstualistami”. Pierwsi twierdzą, że o wykładni tekstu rozstrzyga wyłącznie litera tekstu umowy jako pełne i jedyne odzwierciedlenie woli stron umowy; drudzy stoją natomiast na stanowisku, że o wykładni rozstrzyga intencja stron zawierających umowę, przy czym dla jej ustalenia konieczne jest równe traktowanie tekstu umowy oraz kontekstu, w tym również prac przygotowawczych²⁴. Elementem prac przygotowawczych jest w przypadku układu PRL-RFN z 1970 r. wspomniane wyżej oświadczenie strony zachodnioniemieckiej stwierdzające, że układ nie narusza praw jednostek (w tym obywatelstwa i praw majątkowych).

Zagadnienie zakresu wykładni nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, lecz ma duże znaczenie w praktyce międzynarodowej. STSM w swym orzecznictwie kierował się raczej koncepcją subiektywną (intencji rzeczywistej stron), natomiast praktyka MTS nie była jednolita (początkowo stosował on kryterium subiektywne, np. w sprawach dopuszczenia do członkostwa ONZ i statusu Namibii; stopniowo odszedł jednak od tej koncepcji na rzecz kryterium obiektywnego, np. w sprawach zastrzeżeń do konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa oraz praw obywateli USA w Maroko). Podobny konflikt można zaobserwować również w orzecznictwie sądów poszczególnych państw,

²³ M. K. Yasseen, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités*. RCADI 151/1976, s. 21; E. Zoller, *La bonne foi en droit international public*. Paris 1977, zwł. ss. 83 i n.

²⁴ E. J. de Aréchaga, *International law in the past third of a century*. RCADI 159/1978, ss. 40 - 42.

dokonujących wykładni umów międzynarodowych: zasada subiektywna przeważa w orzecznictwie francuskim, amerykańskim oraz w rozstrzygnięciach niemieckiego Sądu Rzeszy (*Reichsgericht*). W ostatnich latach w orzecznictwie sądów zachodnioniemieckich można zauważyć tendencję obiektywizującą — w ten sposób orzekał np. Trybunał Federalny (*Bundesgerichtshof*) w wyrokach z 25 lutego 1960 r. i 12 czerwca 1963 r.²⁵; tendencja ta będzie się prawdopodobnie utrzymywała w przyszłości²⁶.

Konwencja prawa traktatów rozstrzygnęła dwie kwestie o zasadniczym znaczeniu dla zakresu wykładni: tryb dokonywania wykładni oraz elementy kontekstu.

Ze sformułowania konwencji wiedeńskiej wynika, że podstawą wykładni umów są tekst umowy oraz dokumenty uzgodnione między stronami (art. 31.1). W dalszym ciągu powinny być brane pod uwagę takie elementy, jak dotychczasowe umowy pomiędzy stronami interpretowanego traktatu, dotychczasowa praktyka stron oraz odpowiednie normy powszechnego prawa międzynarodowego. Elementy te powinny być interpretowane zgodnie z ogólnymi regułami wykładni. Z tekstu układu normalizacyjnego pomiędzy PRL i RFN intencja stron może być odczytana jednoznacznie, pomimo że np. termin „uznanie” w odniesieniu do zachodniej granicy Polski nie występuje w tekście umowy. Obie strony zmierzały do normalizacji stosunków, której jedyną podstawą mogło być deklaratywne uznanie przez RFN decyzji poczdamskiej, określającej linię Odry-Nysy Łużyckiej jako zachodnią granicę Polski. Ponieważ tekst jest jasny, że nie ma potrzeby sięgania ani do pomocniczych środków wykładni, wymienionych w art. 31.2 - 3 konwencji wiedeńskiej, ani tym bardziej do reguł szczególnych wykładni z art. 32 wspomnianej konwencji. Tak więc ani jednostronne oświadczenia organów zachodnioniemieckich, ani jednostronna praktyka organów zachodnioniemieckich nie mają znaczenia dla wykładni układu z 1970 r. Należy podkreślić również, że w nauce prawa międzynarodowego można spotkać pogląd, iż nie można uciekać się do szczególnych środków wykładni dla usprawiedliwienia niewywiązywania się z przyjętych w umowie zobowiązań²⁷.

Istotnym zagadnieniem jest również sprawa kompetencji organów sądowych do wykładni umów międzynarodowych²⁸. W związku z art. 32

²⁵ BGHZ 32, 76 i 88 oraz BGHZ 39, 384 i 387.

²⁶ C. H. Schreuer, *Interpretation of treaties by domestic courts*. „British Yearbook of International Law”, dalej — BYPIL 1971, s. 276 - 278.

²⁷ Por. P. N. Mehrish, *Travaux preparatoires as an Element in the Interpretation of Treaties*. „Indian Journal of International Law”, dalej — InJIL 1971, ss. 39 - 57, 69 oraz 87 - 88.

²⁸ C. H. Schreuer, *op. cit.*; M. Furet, *L'interprétation des traités par le législateur*. RGDIP 1977, nr 1, s. 5; M. Munday, *The uniform interpretation of international conventions*. „International and Comparative Law Quarterly”, dalej

konwencji wiedeńskiej spotyka się pogląd, że wykładnią powinny zajmować się organy bezpośrednio stosujące prawo, natomiast wszelkie wątpliwości powinien rozstrzygać organ zawierający umowę jako znający wszystkie okoliczności towarzyszące jej zawarciu²⁹. Np. na gruncie praktyki francuskiej umowy międzynarodowe z reguły interpretuje MSZ, w wyjątkowych wypadkach jedynie trybunał konstytucyjny lub parlament³⁰, przy czym wykluczona jest parlamentarna kontrola umów uprzednio ratyfikowanych. W prawie brytyjskim sądy są uprawnione do wykładni umów międzynarodowych tylko po ich uprzednim legislacyjnym włączeniu do systemu prawa wewnętrznego. Odmienne koncepcja została przyjęta w prawie RFN. Organy sądowe mogą dokonywać samostanowienia wykładni umów, ale muszą brać pod uwagę stosowane oświadczenia egzekutywy. Można więc uznać kompetencję Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do interpretowania umów międzynarodowych na gruncie prawa wewnętrznego³¹; wykładnia taka nie będzie jednak miała mocy międzynarodowoprawnej.

Wykładnia dokonywana przez organy RFN jest sprzeczna z prawem międzynarodowym; podważa ona podstawową w stosunkach z zakresu prawa międzynarodowego zasadę dobrej wiary w stosunkach między stronami umowy (w tym przypadku układu z 1970 r.).

PROBLEM USTANIA MOCY OBOWIAZUJĄCEJ UMOWY MIĘDZYNARODOWEJ

Zagadnienie to pozostaje w ścisłym związku z zasadą *pacta sunt servanda*. Przyczyny wygaśnięcia umowy mogą wynikać z woli stron lub

— ICLQ 1978, nr 2, s. 450; D. Kappeler, *Le problème de l'interprétation uniforme des traités*, ASDI 1971, s. 49.

²⁹ M. Furet; *op. cit.*, s. 6.

³⁰ Szczegółowo na temat kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych we Francji i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego zob. C. Blumann; *L'article 54 de la constitution et le contrôle de la constitutionnalité des traités en France*, RGDIP 1978, nr 2, s. 537.

³¹ C. H. Schreauer, *op. cit.*, s. 258, analizuje w dalszym ciągu swej pracy także zagadnienia stosunku wykładni umów do prawa wewnętrznego, uznając za jeden z podstawowych kierunków wykładni trend do uniknięcia konfliktu umów z przepisami prawa wewnętrznego, a zwłaszcza konstytucji. Najczęściej tego rodzaju wykładnię stosują sądy USA oraz trybunały federalne w RFN, np. FTK w wyroku z 4 maja 1955 r. w sprawie umowy z Francją na temat statusu Saary stwierdził, że „należy przyjąć, że rząd federalny nie zamierzał zawrzeć zobowiązań sprzecznych z ustawą zasadniczą” („Bundesverfassungsgerichts entscheidungen”, dalej — BVerfGE 4, 157 i 168), a FTA w wyroku na temat stosowania konwencji genewskiej o uciekinierach z 27 września 1962 uznał, że umowa ta stała się częścią prawa federalnego i w związku z tym musi być interpretowana zgodnie z ustawą zasadniczą (komentarz por. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches

być od niej niezależne. Generalnie strony mają pełną swobodę kształtowania swych wzajemnych zobowiązań. Zgodnie z konwencją wiedeńską mogą one zgodnie spowodować wygaśnięcie umowy (art. 54.b i 59 konwencji), mogą uzależnić w tekście umowy jej obowiązywanie od zaistnienia pewnych czynników o charakterze obiektywnym (art. 54.a); niezależnie od tego w określonych okolicznościach umowa może wygasnąć wskutek działania jednej ze stron (art. 56 i 60). Ponadto postanowienia konwencji wiedeńskiej przewidują możliwość wygaśnięcia umowy wskutek zaistnienia pewnych okoliczności obiektywnych, niezależnych od woli stron (art. 61, 62 i 64).

Nie wszystkie z podanych tu okoliczności mogą mieć zastosowanie do układu z 1970 r. Układ ten nie zawiera żadnej klauzuli dotyczącej wygaśnięcia (termin ważności, warunek rozwiązujący, powiązanie mocy obowiązującej z mocą innej umowy); nie wchodzi też w grę: sprzeczność z normami *iuris cogentis*, wykonanie zobowiązania i późniejsza niemożność wykonania zobowiązania. Pozostają więc do szczegółowego rozważenia cztery problemy: wygaśnięcie umowy wskutek zgodnego działania obu stron układu, wypowiedzenie umowy, wygaśnięcie umowy wskutek jej naruszenia przez jedną ze stron oraz wygaśnięcie w wyniku zasadniczej zmiany okoliczności (klauzula *rebus sic stantibus*).

PRL i RFN mogą w każdym momencie zawrzeć umowę derogującą układ normalizacyjny z 1970 r. Nowa umowa nie miałaby jednak żadnego znaczenia dla zachodniej granicy Polski, gdyż układ z 1970 r. miał w tym względzie wyłącznie deklaratywne znaczenie. Stąd prawdopodobieństwo zawarcia takiej umowy jest znikome. To samo odnosi się do przewidzianej w art. 59 konwencji wiedeńskiej możliwości wygaśnięcia umowy w wyniku dorozumianej woli stron.

Układ z 1970 r. między PRL i RFN, jak również układy pomiędzy RFN i innymi państwami socjalistycznymi, są umowami specyficznymi do tego stopnia, że posłużyły one jako podstawa dla wyodrębnienia nowej jakościowo kategorii umów międzynarodowych — układów normalizacyjnych. Zasadniczą cechą tych umów jest ich podstawowe znaczenie w stosunkach wzajemnych między stronami; ich zawarcie było warunkiem nawiązania dalszych kontaktów. Ponieważ wszystkie następne umowy nawiązują w większym lub mniejszym stopniu do umów normalizacyjnych, nie wydaje się prawdopodobne zawarcie przez strony tych układów jakichkolwiek umów, które zmieniłyby sens procesu normalizacji.

Recht und Völkerrecht", 1962, s. 141). Tak więc praktyka zastosowana przez TFK przy układni układu z 1970 r. nie jest nowa — stare wzory przyjęto tu dla udowodnienia rewizjonistycznych tez.

Wypowiedzenie umowy jest to akt, w którym państwo będące stroną umowy stwierdza jednostronnie, że przestaje być związane umową³². Warunki wypowiedzenia na gruncie konwencji prawa traktatów określa przepis art. 56.

Wypowiedzenie musi być dokonane w formie notyfikacji drugiej stronie przez upoważniony do tego organ. Zgodnie z art. 67.2 konwencji wiedeńskiej w grę wchodzi organy, w stosunku do których działa domniemanie skutecznego działania w sferze międzynarodowej; można też uznać słuszność dodatkowego wymogu, by wypowiedzenie dokonane zostało przez organ zawierający umowę. Wypowiedzenie dotyczy całego terytorium państwowego. Zgodnie z przepisem art. 44.1 konwencji wiedeńskiej nie jest możliwe wypowiedzenie niektórych przepisów umowy, chyba że co innego wynika z tekstu umowy lub z porozumienia stron.

Zasadniczym skutkiem wypowiedzenia jest zwolnienie stron z wszelkich zobowiązań i utrata praw przysługujących im na podstawie umowy; zasada ta nie dotyczy praw mających jeszcze inną podstawę oprócz danej umowy (tak art. 43 i 70.1 konwencji wiedeńskiej); oznacza to, że wypowiedzenie układu normalizacyjnego nie naruszyłoby praw PRL do Ziem Zachodnich i Północnych. Wypowiedzenie wywiera skutki *ex nunc*.

Tekst układu z 1970 r. nie zawiera żadnych postanowień na temat wypowiedzenia, wydaje się jednak oczywiste, że dopuszczenie go nie leżało w interesie stron w chwili zawarcia układu. Również charakter umowy jako układu normalizacyjnego oraz zawarte w niej postanowienia, wielokrotnie nawiązujące do norm i zasad uniwersalnego prawa międzynarodowego, wydają się przemawiać za niedopuszczalnością wypowiedzenia. Wreszcie praktyka obu stron wskazuje, iż żadna z nich nie jest zainteresowana wypowiedzeniem umowy. Sformułowana w art. 60 konwencji możliwość odstąpienia od umowy w przypadku naruszenia jej postanowień przez partnera stanowi szczególną formę wypowiedzenia bądź zawieszenia umowy. Rozwiązanie przyjęte w stosunku do umów bilateralnych (art. 60.1 konwencji) oparte jest na ogólnych zasadach prawa międzynarodowego. Zainteresowane państwo może samo zdecydować, czy traktat ma być zerwany, czy tylko zawieszony. Prawo zerwania czy zawieszenia umowy na podstawie art. 60 odnosi się do wszystkich postanowień umowy, która została naruszona (art. 44.2).

Na gruncie układu z 1970 r. problem ten jest jednoznaczny. Strona polska w pełni wykonuje swe zobowiązania (nie kwestionuje tego zresztą

³² Por. H. W. Briggs, *Unilateral denunciation of treaties*. AJIL 1974, nr 1, s. 51; M. Frankowska, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*. Warszawa 1976 *passim*; F. Capotorti, *L'extinction et la suspension des traités*. RCADI 134 (1971), ss. 478 i n.; G. Haraszti, *Some fundamental problems of the law of treaties*. Budapeszt 1973, ss. 245 i n.

RFN), układ był natomiast wielokrotnie naruszany przez stronę zachodniomiecką. Naruszenia te mają charakter ciężki w rozumieniu art. 60.3 konwencji, mogłyby więc stanowić podstawę odstąpienia od umowy — sytuacja taka byłaby jednak sprzeczna z celami i zasadami polskiej polityki zagranicznej.

Zagadnienie charakteru klauzuli *rebus sic stantibus* jest jednym z najbardziej spornych problemów międzynarodowego prawa traktatów, mającym bardzo bogatą literaturę³³. Istota klauzuli polega na umożliwieniu stronom umowy wystąpienia o rozwiązanie umowy w przypadku zasadniczej zmiany okoliczności faktycznych, które towarzyszyły jej podpisaniu. Rodowód klauzuli *rebus sic stantibus* jest zbliżony do rodowodu zasady *pacta sunt servanda* — obie wywodzą się z zasady słuszności; nie występuje między nimi sprzeczność, lecz obydwie nawzajem się uzupełniają.

Szereg konwencji międzynarodowych przewiduje wyraźnie możliwość zastosowania zasady *rebus sic stantibus* — np. art. 108 Karty NZ, art. 109 Karty Organizacji Państw Amerykańskich i in.

Przepis art. 62 konwencji prawa traktatów określa warunki powołania się na zasadę *rebus sic stantibus*, o ile nie zostały one sprecyzowane w danej umowie. Kryteria te można podzielić na obiektywne i subiektywne, przy czym wszystkie podane warunki muszą być spełnione jednocześnie. Do kryteriów obiektywnych należą: zasadniczy charakter zmiany (musi ona dotyczyć przedmiotu lub celu umowy), zasadniczy wpływ zmiany na zakres zobowiązań wynikających z umowy oraz stosowanie klauzuli *rebus sic stantibus* wyłącznie do zobowiązań teraźniejszych lub przyszłych, a nie już wykonanych. Pozostałe dwa wymogi mają charakter subiektywny: zmiana musi mieć charakter nieprzewidziany³⁴ oraz

³³ W ostatnim okresie na ten temat por. np. T. Jasudowicz, *Wpływ zmiany okoliczności na obowiązywanie umów międzynarodowych*. Toruń 1977; tenże, *Zakaz zastosowania zasady rebus sic stantibus wobec traktatu ustanawiającego granicę*. „Studia Prawnicze” 1974, nr 3; F. Przetacznik, *The clausula rebus sic stantibus*. „Revue de Droit international et Science diplomatique” 1978, nr 2, ss. 115 i n.; E. van Bogaert, *Le sens de la clause „Rebus sic stantibus” dans le droit des gens actuel*. RGDIP 1966, nr 1, s. 49; J. A. P. Ridruero, *La doctrine „rebus sic stantibus” à la conférence de Vienne de 1968 sur le droit des traités*. ASDI 1968, s. 81; O. I. Tiunow, *Principi dobrosowiestnogo sobliudenija miedunarodnyh obiazatelstv i doktrina „rebus sic stantibus”*. SEMP 1978, s. 101; G. Haraszti, *Treaties and the Fundamental Change of Circumstances*. RCADI 146(1975), s. 1; O. J. Lissitzyn, *Treaties and Changed circumstances*. AJIL 1967, s. 895. Orzecznictwo trybunałów haskich na ten temat omawia H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*. London 1958, ss. 84–87.

³⁴ Zazwyczaj państwa, przewidując zmianę jakichś okoliczności, zamieszczają w umowie odpowiednie przepisy, które w takim przypadku będą miały zastoso-

zmiana musi dotyczyć okoliczności, które miały podstawowe znaczenie dla związania się przez państwo umową.

Analiza treści art. 62.1 konwencji pozwala na stwierdzenie, że w przypadku układu normalizacyjnego PRL-RFN z 1970 r. powołanie się na klauzulę *rebus sic stantibus* nie byłoby możliwe. Jedyną zmianą o charakterze zasadniczym, która mogłaby stanowić dostateczną podstawę dla uruchomienia przepisanej prawnie procedury³⁵, byłoby powstanie ogólnoniemieckiego suwerena w wyniku zjednoczenia Niemiec (miałyby tu jednak zastosowanie konwencja wiedeńska o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 r.)³⁶. Nie byłaby to jednak zmiana nieprzewidziana, ponieważ zjednoczenie Niemiec jest jednym z celów polityki RFN, co wynika chociażby z wielu sformułowań o charakterze ogólnoniemieckim, zawartych w Ustawie Zasadniczej³⁷. Należy też stwierdzić wyraźnie, że art. IV układu z 1970 r. nie jest klauzulą upoważniającą do powołania się na zasadę *rebus sic stantibus*.

Dodatkowy wymóg formalny zawiera przepis art. 62.2.a konwencji prawa traktatów. Stanowi on, że na zasadę *rebus sic stantibus* nie można powoływać się w przypadku umów ustanawiających (*establishing, établissant*) granicę. Zasada ta była od dawna przestrzegana przez społeczność międzynarodową. Problem ten różnie uzasadniano teoretycznie — bądź tym, że umowy te są już wykonane, bądź (ostatnio) dążeniem do zapewnienia stabilności granic³⁸. Wprawdzie układ z 1970 r. ma charak-

wanie, np. dotyczące działania umowy o pogorszonej sytuacji ekonomicznej, klauzule o obowiązkowych okresowych konsultacjach na temat przedmiotu traktatu itp.). Układ PRL-RFN z 1970 r. takich klauzul nie zawiera.

³⁵ Wygaśnięcie umowy nie następuje automatycznie w wyniku ogłoszenia jednostronnie odpowiedniej deklaracji, lecz wymaga współdziałania wszystkich stron umowy; jeżeli partnerzy nie wyrażają zgody na zmianę zobowiązań w wyniku zasadniczej zmiany okoliczności, dochodzi do sporu międzynarodowego, który powinien być rozstrzygnięty zgodnie z art. 65 i 66 konwencji wiedeńskiej.

³⁶ Przede wszystkim przepis art. 31. W trakcie konferencji, podczas dyskusji nad tym przepisem, odrzucono proponowaną przez RFN poprawkę, by państwo będące sukcesorem mogło jednostronnie decydować o tym, które z umów zawartych przez obie części składowe (poprzedników) w tej samej sprawie miałyby zobowiązywać sukcesora w przypadku, gdyby umowy te były ze sobą sprzeczne.

Na temat sukcesji umów granicznych zob. zwł. prace J. Tyranowskiego; *Sukcesja państw w odniesieniu do umów granicznych*. SM 1974, nr 8-9, s. 91; oraz tenże, *Traktaty w sprawie granic między Polską i dwoma państwami niemieckimi a problem sukcesji państw*. PZ 1979, nr 3, s. 13.

³⁷ Por. L. Janicki, *Ogólnoniemieckie odniesienia ustawy zasadniczej RFN*. PIP 1980, nr 12, s. 93.

³⁸ Przegląd poglądów doktryny na ten temat por. T. Jasudowicz, *Wpływ... op. cit.*, ss. 120-121. Część teoretyków, jak również niektóre delegacje uczestniczące w konferencji wiedeńskiej prawa traktatów, dążyli do objęcia zakazem sto-

ter umowy normalizacyjnej, jednakże podstawowym jego elementem jest uznanie granicy na Odrze i Nysie. Ponadto uznanie deklaratywne zachodniej granicy Polski przez RFN nadaje układowi charakter potwierdzającego granicę, co konstytuuje nową sytuację między stronami. W tym rozumieniu układ z 1970 r. jest objęty działaniem art. 62.2.a konwencji wiedeńskiej³⁹.

PODSUMOWANIE

Przedstawione wyżej wybrane zagadnienia⁴⁰ z zakresu stosunku układu o podstawach normalizacji stosunków wzajemnych między PRL i RFN z 7 grudnia 1970 r. i konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych z 1969 r. pozwalają na sformułowanie pewnych ogólnych wniosków.

Praktyka RFN w związku z wykonywaniem układu z 1970 r. narusza zasadę *pacta sunt servanda*; szczególne znaczenie ma tu sprawa niedostosowania ustawodawstwa wewnętrznego RFN do treści zobowiązań umownych (w ten sposób deprecjonuje się w praktyce podstawowa idea układu — stworzenie podstaw prawnych normalizacji stosunków wzajemnych). Naruszając układ z 1970 r., RFN narusza podstawowe zasady współczesnego prawa międzynarodowego: nienaruszalności granic, integralności terytorialnej i poszanowania suwerenności państw.

Wykładnia układu dokonywana przez RFN ma charakter wykładni unilateralnej; jest ona tendencyjna i sprzeczna z przepisami art. 31 - 32 konwencji wiedeńskiej; jest ona ponadto sprzeczna z zasadą dobrej wia-

sowania zasady *rebus sic stantibus* wszystkich umów dotyczących terytoriów, umów cesyjnych itp.; sformułowanie art. 62.2.a jest wyrazem kompromisu pomiędzy tymi tendencjami, zmierzającymi do rozszerzenia tego pojęcia, a projektem KPM, przewidującym ograniczenie tej zasady do umów ustanawiających (*fixant*) granicę.

³⁹ Argumentem na rzecz tej tezy jest np. zamieszczenie przez P. H. Rohna układu z 1970 r. w dziale *Territory-Boundary* zbioru: *World Treaty Index*. Seattle 1974.

⁴⁰ Mniejsze znaczenie mają kwestie zastosowania do układu innych przepisów konwencji wiedeńskiej: art. 28 (dot. zasady *lex retro non agit*), art. 33 (wykładnia tekstów różnojęzycznych) oraz art. 39 (modyfikacja umowy). Pewien problem stanowić może natomiast stosowanie art. 34 i n. dotyczących praw i obowiązków państw trzecich. W literaturze zachodnioniemieckiej można spotkać pogląd, że klauzula zawarta w art. IV układu z 1970 r. jest właśnie przyznaniem praw państwu trzecim (analogicznie B. Simma, *Der Grundvertrag und das Recht der völkerrechtlichen Verträge*. „Archiv des öffentlichen Rechts” 1975, nr 1, s. 23, a także D. Blumenwitz; *Die Unberührheitsklausel in der Deutschlandpolitik*. [W:] *Festschrift F. Berber*, bez m-c wyd. 1973, s. 83). Stanowisko takie jest nieślusne. Klauzula z art. IV układu z 1970 r. nie tworzy praw na rzecz państw trzecich, ani nie ma na celu zabezpieczenia ich interesów, lecz jedynie zapewnia nienaruszalność zobowiązań wcześniejszych, które mogłyby być sprzeczne z układem.

ry i ma za zadanie usprawiedliwienie niewykonywania przez RFN zobowiązań wynikających z układu. W ten sposób podporządkowana ona została celom strategicznym „polityki wschodniej” RFN.

Żaden z dokumentów powoływanych przez stronę zachodnioniemiecką (oświadczenie w sprawie obywatelstwa, wspólna rezolucja *Bundestagu*, list o jedności niemieckiej) nie może być traktowany jako element wykładni lub zastrzeżenie.

Nie wszystkie przyczyny wygaśnięcia umowy, przewidziane w konwencji prawa traktatów, mogą mieć zastosowanie do układu normalizacyjnego PRL-RFN. Szczególny charakter układu w praktyce wyłącza możliwość wypowiedzenia umowy lub jej zawieszenia. Również charakter normalizacyjny umowy, jak również pewne elementy konstytutywne (potwierdzenie granic jako podstawa powstania pomiędzy stronami układu nowej sytuacji prawnej) wykluczają możliwość powołania się przez strony na zasadę *rebus sic stantibus*.

Analiza przepisów konwencji wiedeńskiej pozwala na stwierdzenie, że stanowisko prezentowane przez stronę polską w stosunku do układu normalizacyjnego z RFN jest w pełni zgodne z prawem międzynarodowym i znajduje całkowite oparcie w przepisach konwencji prawa traktatów z 1969 r. W tej sytuacji należałoby rozpatrzyć możliwość ratyfikowania przez Polskę konwencji wiedeńskiej, co stworzyłoby nową jakościowo, korzystną dla PRL, sytuację prawną.