

## RELACJE TRAKTATOWE Z ROSJĄ PO PRZYSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. Uwagi wstępne

Współczesne państwa zawierają wiele porozumień i transakcji, wykorzystując do tego celu w dość znacznym zakresie instrumenty traktatowe. Czynią to ze względu na prostotę procedur, które oferuje im prawo międzynarodowe (zwłaszcza w porównaniu z wieloma sposobami, za pomocą których można tworzyć prawa i zobowiązania w ramach krajowego porządku danego państwa). Umowa międzynarodowa jest wykorzystywana nie tylko do załatwienia na ogół prostych transakcji handlowych, finansowych czy koncesyjnych, ale i uregulowania bardziej skomplikowanych spraw, np. ustalenia przebiegu granicy państwowej, unormowania szczegółowych reguł współpracy (zwłaszcza gospodarczej), rozstrzygania sporów, określania szczególnych interesów czy zawierania sojuszy. Jak dotąd nie istnieje bardziej bezpieczna i prostsza forma odzwierciedlenia uzgodnionych celów państw,<sup>1</sup> do której ma w pełni zastosowanie zasada *pacta sunt servanda*.

Umowa międzynarodowa jest jedną z najstarszych i najważniejszych instytucji prawa międzynarodowego.<sup>2</sup>

W doktrynie prawa międzynarodowego przyjmuje się najczęściej, że o istnieniu umowy międzynarodowej decyduje zamiar stron. To w istocie od woli stron zależy, czy w konkretnym przypadku zostanie zawarta umowa międzynarodowa lub też nie. Zadaniem prawa międzynarodowego jest zdefiniowanie warunków, które umożliwiają w praktyce identyfikację takiego zamiaru, który można przypisać konkretnemu państwu (lub innym podmiotom prawa międzynarodowego). Jednak praktyka

1 Por. M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 478.

2 Jednak zagadnienie, co stanowi istotę traktatu jest nadal sporne. Zderzają się stanowiska przedstawicieli doktryny opowiadających się bądź za subiektywną, bądź obiektywną koncepcją traktatu. Szczegółowe uwagi na ten temat prezentuje w swojej doskonałej monografii poświęconej umowie międzynarodowej: A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*. Warszawa 2006, s. 31–93. Zdaniem nie tylko tej autorki przeważa jednak koncepcja subiektywna.

traktatowa wymyka się w tej mierze łatwym klasyfikacjom. Co prawda ujęcie porozumienia w formę umowy dochodzącej do skutku w drodze ratyfikacji jednoznacznie na taki zamiar wskazuje, to jednak istnieje cały szereg porozumień międzypaństwowych, w stosunku do których bez jednostkowej i szczegółowej kwalifikacji nie sposób rozstrzygnąć czy są to umowy międzynarodowe, czy też dokumenty nieposiadające takiego charakteru.<sup>3</sup>

Jeżeli strony porozumienia nie dążą do ustanowienia stosunków prawnych lub wiążących zobowiązań czy praw, umowa nie jest traktatem, lecz mimo to może mieć istotne znaczenie polityczne. W rzeczywistości nieformalne dokumenty (poza-traktatowe) odgrywają coraz większą rolę w stosunkach między państwami przede wszystkim dlatego, że w porównaniu z umowami międzynarodowymi nie mają wiążącego charakteru i nie podlegają najczęściej kontroli parlamentarnej. Z tego powodu są dokumentami nie tylko elastycznymi, ale i dyskrecjonalnymi oraz stosunkowo szybko tworzonymi.<sup>4</sup> Mogą być one łatwo i niezwłocznie zmieniane lub wypowiedziane. To w istocie (początkowy)zamiar unikania wiążących ustaleń odróżnia nieformalne instrumenty międzynarodowe od traktatów.<sup>5</sup>

Dojście między państwami do skutku porozumień, które nie mają charakteru umowy międzynarodowej i nie są prawnie wiążące, może łączyć się jednak z pewnymi konsekwencjami natury prawnej<sup>6</sup>. W każdym razie nie można przyjąć apriorycznego twierdzenia, iżby ich dotrzymanie było całkowicie zależne od dobrej woli zainteresowanych. Państwa mogą czuć się zobowiązane politycznie i moralnie i fakt, iż porozumienia nie są prawnie wiążące, nie przesądza z góry negatywnie o ich stabilności. Jak wyraził to trafnie K. Skubiszewski: „efektywność dokumentów mię-

3 Warto podkreślić, że podstawowym kryterium poszukiwania intencji stron jest przede wszystkim treść aktu oraz jego kontekst. To, czy dane porozumienie jest w istocie traktatem, jak to podkreślił MTS w orzeczeniu w sprawie szelfu kontynentalnego Morza Egejskiego, „zależy w zasadniczym stopniu od natury aktu lub transakcji”. Zawsze ocena winna uwzględniać „zastosowane określenia i szczególne okoliczności, w których powstawał instrument”. Zob. ICJ Rep. 1978, s.39.

4 Zob. A. Aust, *The Theory and Practice of Informal International Instruments*, „International and Comparative Law Quarterly” 1986, nr 35 s. 787.

5 Potwierdza to wyrok kompetencyjny MTS z 1994 r. w sporze między Katarą a Bahrajnem w sprawie delimitacji obszarów morskich i kwestii terytorialnych (ICJ Rep. 1994, s. 120, para 22). MTS zajmował się powyższym zagadnieniem w kontekście protokołu z 25 grudnia 1990 r. podpisanego przez te państwa i Arabię Saudyjską (tzw. Protokół Doha Minutes). Trybunał podkreślił, że to, czy porozumienie stanowi wiążącą umowę, zależy od „wszelkich rzeczywistych warunków”. W ocenie haskiego sądu okoliczności sporządzenia protokołu, jak również okoliczności badanej sprawy wskazują, że powinien on być interpretowany jako porozumienie międzynarodowe ustanawiające prawa i obowiązki stron, ponieważ faktycznie wymienia zobowiązania, na które strony wyraziły zgodę. Szerzej na ten temat np. J. Klabbers, *Quatar v. Bahrajn: the concept of „treaty” in international law. Framework Agreement and the Seizing of the Court*, „Leiden Journal of International Law” 1995, vol. 8, s. 169; Ch. Chinkin, *A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-binding Relations Between States*, „Leiden Journal of International Law” 1997, vol. 10, s. 223 i n.; M.H. Mendelson, *The Curious Case of Quatar v. Bahrain in the International Court Justice*, „British Yearbook of International Law” 2001, vol. 72, s. 192 i n.

6 W szczególności może mieć zastosowanie zasada estoppel. Por. I. C. MacGibbon, *Estoppel in International Law*, ICJQ, 1958 nr 7 oraz D. Schachter, *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, AJIL 1977, vol. 71, nr 2, s. 296–304.

dzynarodowych mierzy się nie tyle miarą sankcji, lecz gotowością państw, by przyjęcie postanowienia uczynić rzeczywistością<sup>7</sup>.

Z pojęciem „zawarcie umowy międzynarodowej” doktryna łączy najczęściej dwa znaczenia. Z jednej strony można je rozumieć jako cały proces prowadzący do powstania umowy bądź z drugiej – jako moment kończący proces, od którego umowa staje się prawnie wiążąca dla stron – na płaszczyźnie międzynarodowej. Ten moment można również określić czy uznać jako akt definitywnego wyrażenia przez państwo zgody na związanie się umową.<sup>8</sup>

Na proces zawierania umowy międzynarodowej składa się tym samym szereg czynności, które znajdują realizację zarówno w sferze prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego.<sup>9</sup>

W doktrynie szeroko komentowany jest podział na umowy, które dochodzą do skutku w trybie prostym (jednostopniowym) i w trybie złożonym (dwustopniowym). Jest niesporne, iż w postępowaniu jednostopniowym państwo staje się stroną umowy w drodze podpisania lub w wyniku wymiany z drugą stroną dokumentów, które tworzą umowę (niezmiernie rzadko w drodze parafowania). Natomiast w trybie złożonym podpisanie oznacza wyłącznie zamiar państwa związania się umową<sup>10</sup>. Co istotne –uprawomocnienie się umowy w stosunku do państwa może nastąpić na skutek dodatkowych czynności, które mają realizację w sferze prawa wewnętrznego – procedura ratyfikacji lub zatwierdzenia.<sup>11</sup> Warto podkreślić, że podpisanie umowy w trybie złożonym nie stwarza wobec państwa prawnego obowiązku do dokonania dodatkowych czynności, które uznaje się za konieczne do uprawomocnienia się umowy, czyli najczęściej ratyfikacji lub zatwierdzenia. Jednak podpisanie umowy w takim przypadku stwarza szczególny stan prawny, z którego wynika konieczność zaniechania działań mogących udaremnić przedmiot i cel umowy jeszcze przed jej

7 Zob. K. Skubiszewski, Akt końcowy KBWE w świetle prawa międzynarodowego. PIP, 1976, z. 12, s. 16.

8 Moment ten oddziela fazę przygotowania umowy międzynarodowej od fazy jej obowiązywania. Warto zaznaczyć, iż terminologia traktatowa jest niejednolita, wskutek czego przez zawarcie umowy międzynarodowej rozumie się niekiedy tylko jej podpisanie, przy założeniu, że do jej uprawomocnienia się konieczne są dalsze czynności. Można jednak traktować te terminy tożsamo i wówczas zawarcie umowy jest jednoznaczne z jej uprawomocnieniem (spełnieniem warunków, od których zależy związanie się nią przez strony).

9 W konsekwencji całe postępowanie jest regulowane zarówno przez przepisy prawa międzynarodowego, jak i normy prawa wewnętrznego (prawa konstytucyjnego) poszczególnych państw. Jest charakterystyczne, iż w procesie zawierania umowy międzynarodowej zachodzi szczególna korelacja (komplementarność) norm obu systemów prawnych, która ma miejsce faktycznie na każdym etapie tworzenia umowy – począwszy od stadium przygotowawczego (rozpoczęcie negocjacji), aż po akt definitywnego wyrażenia przez państwo zgody na związanie się umową.

10 Nie wynika z niego obowiązek wyrażenia przez państwo ostatecznej zgody na związanie się umową. W konsekwencji jedynie skutkuje uzyskaniem (przez to państwo) statusu sygnatariusza.

11 Natomiast skutki prawnomiędzynarodowe tych procedur występują po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych w odniesieniu do umów dwustronnych lub w przypadku umów wielostronnych złożenia dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza, choć coraz częściej państwa w praktyce odchodzą od klasycznych czy tradycyjnych formuł ratyfikacji i zastępują wspomniane czynności ratyfikacyjne – notyfikacją, w której zawiadamiają o spełnieniu wymaganych procedur wewnętrznych (dokonaniu ratyfikacji lub zatwierdzenia).

wejściem w życie<sup>12</sup>. Jest charakterystyczne również, iż ratyfikowanie lub zatwierdzenie umowy w sferze wewnętrznej nie stwarza prawnomiędzynarodowego obowiązku do dokonania wymiany lub złożenia dokumentów ratyfikacyjnych bądź notyfikacji o zatwierdzeniu.

Procedura międzynarodowa łączy się w wielu elementach z procedurą prawa krajowego i jest w naturalny sposób od niej zależna. To szczególne powiązanie obu procedur charakteryzuje współczesny proces zawierania umów międzynarodowych<sup>13</sup>. Jest on pochodną przyjętych w prawie wewnętrznym bardziej szczegółowych regulacji w zakresie realizacji działalności traktatowej państwa. Już D. Anzilotti podkreślał, że procedura wewnętrzna ma na celu sformułować wolę państwa, natomiast międzynarodowa – ją zadeklarować<sup>14</sup>. Teza ta pozostaje aktualna również współcześnie.

Niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń geopolitycznych ostatniej dekady XX wieku był rozpad Związku Radzieckiego. Jednak w nauce prawa międzynarodowego przewagę zyskał pogląd, zgodnie z którym akty secesji dokonane przez radzieckie republiki związkowe (zwłaszcza 8 i 21 grudnia 1991 r.) nie spowodowały upadku ZSRR jako podmiotu prawa międzynarodowego głównie z uwagi na fakt, że jego kontynuatorem jest Federacja Rosyjska.<sup>15</sup> Zauważa się przy tym, że dezintegracja Związku Radzieckiego dokonana na ich podstawie stworzyła problem uznania międzynarodowego grupy państw postradzieckich. Należy przypomnieć, że ze strony Polski kluczowym dokumentem dotyczącym tego właśnie zagadnienia była uchwała Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1991 r. w sprawie uznania przez Rzeczpospolitą Polską Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Republiki Bia-

12 Por. art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

13 Przykładowo choć negocjacje są czynnością międzynarodową, to jednak mogą być podjęte dopiero po wyznaczeniu negocjatorów i określeniu ich instrukcji negocjacyjnych, co dokonywane jest w oparciu o przepisy prawa wewnętrznego. Analogicznie wyrażenie zgody na związanie się umową jest aktem konstytucyjnie upoważnionego organu państwa, ale wymagającym uzewnętrznienia na płaszczyźnie międzynarodowej (do wywołania skutków tego aktu w prawie międzynarodowym niezbędna jest notyfikacja tej czynności pozostałym uczestnikom umowy).

14 Zob. D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris 1929, s. 360.

15 Zob. L. Antonowicz, Upadek ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 20–29; Ch. Schmidt, Sur question de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie, «Revue Général du Droit International Public» 1992, nr 98, s. 811; G.G. Szinczareckaja, Problemy prawopriemstwa i granicy Rossjskoj Fiederacii, MZMP 1995, nr 4, s. 84. Odmienny pogląd w tym względzie przedstawia Th. Schweisfurth, który uważa, że był to przypadek rozczłonkowania państwa; w jego rezultacie Federacja Rosyjska jest państwem sukcesyjnym, tak samo jak pozostałe państwa członkowskie Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) w relacji do nieistniejącego Związku Radzieckiego. Autor ten przypisuje rozstrzygające znaczenie w tej sprawie stanowisku przedstawicieli republik radzieckich wyrażonemu w ich deklaracji na konferencji w Ałma Acie dnia 21 grudnia 1991 r. Th. Schweisfurth podkreśla, że termin „państwo kontynuator” nie jest przeciwny w stosunku do terminu „państwo sukcesyjne”, tylko oznacza ciągłość umów zawartych przez państwo poprzednika (por. Th. Schweisfurth, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS), „Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht” 1992, nr 52, s. 541). Prezentowane stanowisko nie jest przekonujące w świetle prawa międzynarodowego. Wystarczy podnieść, że tożsamość i ciągłość państwa w prawie międzynarodowym jest eksponowana ciągłością jego praw i zobowiązań międzynarodowych, wynikających przede wszystkim z umów międzynarodowych. Powoduje to, że pojęcie państwa kontynuatora i państwa sukcesora nie są tożsame.

loruś, Federacji Rosyjskiej, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgizstanu, Republiki Mołdawii, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu i Republiki Uzbekistanu.<sup>16</sup>

Warto zwrócić uwagę, że jednym z dziesięciu państw, których uznanie deklarowała powyższa uchwała polskiego rządu, była Federacja Rosyjska. W tej sprawie można jednak mieć dość istotne wątpliwości co do deklarowanego charakteru i skutku tego aktu. W doktrynie prawa międzynarodowego nie jest sporne, że obiektem uznania międzynarodowego powinny być państwa nowo powstałe (zatem jeszcze nie uznane), a status Federacji Rosyjskiej uzyskany w końcu 1991 r. nie uzasadniał traktowania jej jako nowego podmiotu prawa międzynarodowego. Również prawo międzynarodowe nie wymaga, aby uznanie państwa zostało dokonane z zachowaniem określonego trybu<sup>17</sup>. Tym samym zgodzić się należy z L. Antonowiczem, że uznanie przez Polskę Federacji Rosyjskiej jako państwa było w świetle prawa międzynarodowego zbędne i stanowiło uznanie rządu tego państwa jako organu, który w oparciu o zasadę tożsamości i ciągłości państw uzyskał wyraźną legitymację do korzystania z praw i wypełniania obowiązków wynikających z działalności międzynarodowej ZSRR.<sup>18</sup>

Przedstawienie stanu polsko–rosyjskich relacji traktatowych nie jest zadaniem wdzięcznym. Utrudnia je zwłaszcza fakt, że nie wszystkie zawarte i obowiązujące w relacjach dwustronnych umowy zostały w sposób należyty ogłoszone w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. Przede wszystkim wiele umów zawartych w okresie 1992–2000 nie doczekało się w ogóle właściwej promulgacji. Wiele też

16 Zob. Zbiór Dokumentów, PISM 1992, nr 2, s. 15–17.

17 W nauce prawa międzynarodowego jest niesporne, że uznanie dorozumiane w formie faktów konkludentnych wywołuje takie same skutki prawno międzynarodowe jak uznanie wyraźne. Z tego względu ponowne uznanie ma znaczenie tylko polityczne. Zob. L. Antonowicz, Uznanie przez Polskę państw postradzieckich (kilka uwag ze stanowiska prawa międzynarodowego), (w:) Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Prof. Renaty Szafarz, red. nauk. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 16.

18 L. Antonowicz, The Disintegration of the USSR from the Point of View of International Law, Polish Yearbook of International Law 1991–1992, nr 19, s. 7. Warto przypomnieć, że stanowiska (kluczowych państw, trzech stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie uznania w związku z rozpadem ZSRR) były następujące: „ Francja (...) uważa, że nie ma potrzeby uznawania w świetle prawa międzynarodowego Rosji, która podjęła i korzysta z praw i obowiązków dawnego ZSRR (Komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Francuskiej, zob. „Annuaire Français de Droit International” 1992, nr 38, s. 1146); „Prawa i odpowiedzialność rządu–depozytariusza traktatu o nieprolifracji zostały odziedziczone przez Federację Rosyjską, która jest kontynuacją państwowości dawnego ZSRR” (wypowiedź ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii w odpowiedzi na interpelację, która została przedstawiona w Izbie Lordów 15 stycznia 1992 r., zob. „British Yearbook of International Law” 1992, nr 62, s. 653.). Z kolei Stany Zjednoczone wystosowały notę uznającą Rosję za nowe państwo, na równi z Ukrainą, Armenią, Kazachstanem, Białorusią i Kirgistanem (noty sygnowane są datą 26 grudnia 1992 r.). Wydaje się, że Polska wzorowała się na stanowisku USA. W konkluzji należy stwierdzić, iż rozpad ZSRR w 1991 r. doprowadził do ukształtowania się 15 państw w dawnych jego granicach: Federacja Rosyjska jest kontynuatorem ZSRR, który nie uległ rozczłonkowaniu, pomimo wielu aktów secesji; aż jedenaście państw (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgizja, Mołdawia, Tadżykistan, Turkmenia, Ukraina, Uzbekistan) są sukcesorami ZSRR, przy czym Białoruś i Ukraina są jednocześnie kontynuatorami prawno międzynarodowymi odpowiednio białoruskiej i ukraińskiej republiki związkowej; z kolei trzy państwa (Litwa, Łotwa i Estonia) nie są sukcesorami ZSRR, lecz kontynuatorami swojej państwowości. W ich przypadku przyjmuje się, że od 1940 r. zostały pozbawione możliwości funkcjonowania, ale zachowały status podmiotów prawa międzynarodowego. Por. L. Antonowicz, Uznanie przez Polskę państw postradzieckich (kilka uwag ze stanowiska prawa międzynarodowego), (w:) Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Prof. Renaty Szafarz, red. nauk. J. Menkes, Warszawa 2007, s. 22.

umów ogłaszanych jest z kilku, a nawet kilkunastoletnim opóźnieniem (np. Umowa o przejściach granicznych, Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostawach gazu rosyjskiego do Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzone w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.).<sup>19</sup> Fakty te zasługują na krytykę i podjęcie przez polski MSZ działań w celu zmiany istniejącej sytuacji. O ile zrozumieć i usprawiedliwić można nawet kilkumiesięczne opóźnienie w ogłoszeniu umowy, to zupełnie niewytłumaczalna jest wspomniana praktyka promulgacyjna. Być może warto rozważyć kwestię formalnego ogłoszenia dwustronnych umów wiążących Polskę i Rosję, które zostały opublikowane w Zbiorze Dokumentów, wydawanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych lub nie zostały w ogóle ogłoszone. Polsko–rosyjskie stosunki traktatowe wymagają szczególnej transparentności. Sprawa ta nie wymaga specjalnych uzasadnień (zwłaszcza w kontekście tzw. umów republikańskich). Przegląd stanu stosunków traktatowych Polski i Rosji został oparty głównie na umowach ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim oraz publikacjach tekstów umów w Zbiorze Dokumentów, wydawanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, który jednak nie ma oficjalnego charakteru. Z tego względu ma on jednak ograniczony zakres.

## 2. Polska i Rosja związane postanowieniami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (KWPT lub Konwencja wiedeńska) należy do najważniejszych wielostronnych umów prawa międzynarodowego o charakterze powszechnym.<sup>20</sup> W doktrynie jest uznawana niemal powszechnie za jedną z najlepszych form kodyfikacji prawa międzynarodowego.

19 M.P. z 2011 r., Nr 46, poz. 512.

20 UNTS vol.1155, s. 331. Konwencja weszła w życie 27 stycznia 1980 r. W dniu 30 czerwca 2011 r. jej stronami było 110 państw. Zob. UNTC Databases, Status of Treaties, Charter XXIII/1 – <http://treaties.un.org>. Nie bez racji jest nazywana „super traktatem”, „traktatem traktatów” czy też „kodeksem prawa traktatów”. Jak podkreśla to M. Frankowska: „Udało się w zwięzłym dokumencie sprecyzować istotne reguły gry” dla państw kontrahujących ujednolicając, a więc i ułatwiając obrót międzynarodowy. Konwencja stała się swego rodzaju „niezbędnikiem dyplomatycznym”, po który sięgają negocjatorzy, doradcy prawni rządów, sędziowie i inni zainteresowani procesem zawierania i wykonywania traktatów, niezależnie od tego, czy ich państwo jest, czy nie jest formalnie stroną Konwencji. [...] Konwencja wiedeńska zawiera istotne dla stosunków międzynarodowych aksjologiczne przesłania: zasadę poszanowania umów międzynarodowych i nakaz przestrzegania ich w dobrej wierze, zasadę wyższości prawa międzynarodowego nad krajowym na forum międzynarodowym, nieważność umów wymuszonych siłą, nieważność umów sprzecznych z *ius cogens*”. Zob. M. Frankowska, Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z perspektywy 40-lecia, (w:) Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszoza–Kostrzewa (red.), 40 lat minęło – praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 2009, s. 38.

KWPT nie określa wiążącej dla państw procedury zawierania umów międzynarodowych. W związku z tym tryb ich uprawomocnienia ustalają poszczególne państwa (strony umowy), respektując w tym względzie przede wszystkim przepisy prawa wewnętrznego (zwłaszcza przepisy konstytucyjne).

W praktyce traktatowej współczesnych państw, która (co jest charakterystyczne) sanuje przepisy KWPT (choć mają one charakter **ius dispositivum**) znajdujemy zastosowanie następujących sposobów, w drodze których państwa wiążą się umowami międzynarodowymi. Są nimi: podpisanie, wymiana dokumentów tworzących (stanowiących) traktat, ratyfikacja, zatwierdzenie, przystąpienie, przyjęcie bądź też „jakikolwiek inny uzgodniony sposób”<sup>21</sup>.

Niewątpliwie KWPT porządkuje procedury międzynarodowe, które mają zastosowanie do zawarcia przez państwa traktatów<sup>22</sup>. Ich szeroki katalog potwierdza z jednej strony brak nadmiernego formalizmu w stosowaniu tych procedur, z drugiej stwarza dość znaczną swobodę w zakresie określenia skutków prawnych tych czynności. Wynika to z faktu, że procedury wewnętrzne pozostają w znacznym stopniu zróżnicowane z racji unormowań konstytucyjnych w poszczególnych państwach.

Tym samym Konwencja wiedeńska stworzyła podstawy dla międzynarodowej i krajowej procedury traktatowej, wyznaczając generalne ramy prawne, w zakresie których należy się poruszać, zawierając i wykonując umowy międzynarodowe.

W Konwencji wiedeńskiej zdefiniowano pojęcie umowy międzynarodowej w następujący sposób: „«Traktat» oznacza międzynarodowe porozumienie zawarte pomiędzy państwami w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy dwóch lub więcej powiązanych ze sobą dokumentach i bez względu na jego szczególną nazwę”<sup>23</sup>.

Za trafny należy uznać pogląd, że konwencja wiedeńska nie sformułowała wszystkich koniecznych warunków pozwalających porozumienie pomiędzy państwami uznać za umowę międzynarodową<sup>24</sup>. Zabrakło w niej elementu, który w ocenie wielu przedstawicieli doktryny uznawany jest powszechnie i od dawna za

21 Por. art. 11 KWPT. Warto w tym kontekście wskazać, iż „jakikolwiek inny uzgodniony sposób” należy traktować w praktyce obrotu traktatowego państw – jako szczególną procedurę zawarcia umowy stosowaną zazwyczaj przez państwa, które nie utrzymują ze sobą stosunków dyplomatycznych np. porozumienia w formie deklaracji skierowanych do państwa trzeciego, jak miało to miejsce w przypadku porozumienia z Algiers załatwiającego kryzys w stosunkach między Iranem a Stanami Zjednoczonymi powstały na skutek zatrzymania zakładników w ambasadzie Stanów Zjednoczonych w Teheranie (szerzej o tym pisze P. Siurnicki, Zawieranie umów międzynarodowych za pośrednictwem państwa trzeciego na przykładzie Deklaracji Algierskich, (w:) Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszonka–Kostrzewska (red.), 40 lat minęło–praktyka i perspektywy Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, Warszawa 2009, s. 371– 393.

22 Ich wyliczenie w KWPT nie ma charakteru katalogu zamkniętego. Art. 11 wymienia sposoby wyrażenia zgody na związanie się przez państwa traktatem, które najczęściej stosują państwa w obrocie międzynarodowym. Pozostawia jednak wyraźną możliwość do ukształtowania się nowych, koniecznych dla współpracy międzynarodowej sposobów.

23 Art. 2 ust. 1 pkt a KWPT.

24 Por. M. Frankowska, Umowy międzynarodowe w formie uproszczonej, Warszawa 1980, s. 43.

element konstytuujący umowę – intencji stron wywołania przez porozumienie określonych skutków prawnych zarówno w postaci stworzenia uprawnień i zobowiązań lub ich zniesienia, jak również stworzenia określonego stosunku prawnego w sferze prawa międzynarodowego. Ten mankament wydaje się oczywisty. Stwarza on jednak wygodne pole dla stosunkowo szerokiej interpretacji pojęcia traktatu nie tylko przez doktrynę, ale co ważniejsze – praktykę państw oraz orzecznictwo sądowe. Sprawia, że odkodowanie formalnej granicy traktatu staje się zadaniem niewdzięcznym.<sup>25</sup>

Definicję umowy międzynarodowej w prawie polskim formułuje art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych.<sup>26</sup> Pojęcie umowy międzynarodowej w prawie polskim i rosyjskim odpowiada pojęciu prawa międzynarodowego i w dużej mierze jest wzorowane na definicji traktatu przyjętej w Konwencji wiedeńskiej, aczkolwiek nie jest z nią całkowicie tożsame.

Polska i Rosja są stronami KWPT.<sup>27</sup> Formalne przyjęcie Konwencji przez państwo rodzi skutki wykraczające poza włączenie tego państwa do kręgu stron Konwencji i stosowanie jej postanowień wyłącznie w odniesieniu do innych państw będących jej stronami.<sup>28</sup> Jest charakterystyczne, że po formalnym przyjęciu Konwencji państwa dostosowują swoją praktykę do jej postanowień, często przyjmując odpowiedniej treści regulacje prawnowewnętrzne (zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe). Tak uczyniła zarówno Polska, jak i Rosja.<sup>29</sup>

Zwraca uwagę fakt, że regulacje Konwencji zapewniają państwom daleko idącą swobodę w kwestii wyboru formy zawarcia traktatów. Niewątpliwie jest dość osobliwe chwalenie Konwencji za to, że zawarte w niej regulacje pozostawiają stronom dość znaczną swobodę działania, zwłaszcza w zderzeniu z trafną skądinąd tezą, że

25 Można uznać, iż stanowi swego rodzaju „kamufaż” w zakresie stosowania środków niewiązujących prawnie, z których państwa coraz częściej korzystają. Otwiera drogę do mniej sformalizowanej współpracy państw, gdzie akty miękkiego prawa w coraz szerszym zakresie wykorzystywane są jako instrumenty współpracy, wypełniając przestrzeń prawa międzynarodowego.

26 Zgodnie z art. 2 ustawy „umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa”. Zob. Dz.U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.

27 Polska związała się KWPT 2 lipca 1990 r., w następstwie czego weszła ona w życie w stosunku do Polski w dniu 1 sierpnia 1990 r. (Dz.U. Nr 74, poz. 329, załącznik). Z wyjątkiem trzech państw: Francji, Malty i Rumunii – pozostałe państwa należące do Unii Europejskiej są stronami Konwencji. Poza Konwencją są też państwa o kluczowym znaczeniu w stosunkach międzynarodowych, m.in. USA, Indie, Brazylia, Indonezja, Izrael, Iran, Pakistan, RPA czy Turcja.

28 Państwa, podejmując decyzję w sprawie formalnego związania się Konwencją, kierują się różnymi względami. Jednak najczęściej biorą pod uwagę dwa elementy: zakres konstytucyjnej regulacji odnoszącej się do zawierania, wykonywania i wypowiedzania umów międzynarodowych oraz ocenę charakteru postanowień Konwencji, a więc na ile są one wyrazem kodyfikacji prawa zwyczajowego oraz w jakim zakresie stanowią stopniowy rozwój prawa traktatów.

29 Zob. W.E. Butler, *The Law of Treaties in Russia and the Commonwealth of Independent States: text and commentary*, Cambridge 2002.

po to zawiera się umowy, aby regulować zachowanie państw, a więc i ograniczać ich swobodę działania. W ten sposób Konwencja w sposób wyraźny eksponuje, że nie jest rolą prawa międzynarodowego narzucanie państwom formy stosunków traktatowych. Jest to zasadnicza funkcja państwa, które poprzez swoje regulacje wewnętrzne oraz dokonywane wybory (zwłaszcza komu powierza się władzę), samo musi zadbać przede wszystkim o to, żeby zaciągać zobowiązania traktatowe w sposób odpowiedzialny i zgodny z jego interesami. Można uznać, że dodatkowo ciężar odpowiedzialności, jaki spoczywa w tej kwestii na państwach wskazują (a nawet go zwiększają) przepisy art. 7 Konwencji. Uznają one zdolność do wyrażania zgody na związanie się traktatem przez głowę państwa i szefa rządu oraz ministra spraw zagranicznych z racji pełnionych przez nich funkcji.<sup>30</sup> Postanowienia art. 46, które dopuszczają pod pewnymi warunkami powołanie się na pogwałcenie prawa wewnętrznego w celu unieważnienia zgody na związanie się traktatem, tylko w minimalnym stopniu chronią państwo przed zaciągnięciem niechcianych zobowiązań traktatowych.<sup>31</sup>

Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. w art. 15 ust. 4 stanowi, że ogólne zasady i normy prawa międzynarodowego oraz umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej stanowią część jej systemu prawnego. Jeśli umowa międzynarodowa Federacji Rosyjskiej ustanawia inne normy niż określone w ustawach, normy zawarte w umowie międzynarodowej mają pierwszeństwo.<sup>32</sup> Jest charakterystyczne, że ten sposób konstytucyjnej regulacji pozycji umowy w rosyjskim porządku prawnym może być uznawany za przykład transformacji generalnej, jak i również za ilustrację generalnej metody pozarecyencyjnej np. adopcji czy inkorporacji. W doktrynie rosyjskiej przeważa pogląd, który reprezentuje m.in. G.M. Danilenko, że za drugą wykładnią przemawia dość wyraźnie ta przesłanka, że art. 15 ust. 4 Konstytucji obejmuje swym zakresem regulacji nie tylko umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji, lecz wszystkie umowy zawarte przez Federację Rosyjską.<sup>33</sup> W konsekwencji akt ratyfikacji umowy nie ma tu jakiegoś szczególnego znaczenia prawotwórczego (w świetle rosyjskiej ustawy zasadniczej), pomimo iż ratyfikacji umów międzynarodowych w Rosji dokonuje parlament (art. 106). Tym samym

30 Również, w świetle Konwencji, mogą bez żadnych pełnomocnictw zobowiązywać państwo inne osoby (np. minister właściwy w danych sprawach), jeżeli z praktyki zainteresowanych państw wynika taki zamiar.

31 Por. J. Sandorski, *Nieważność umów międzynarodowych*, Poznań 1978, s. 63. Warto podkreślić przy tym, że do tej pory brak jest w orzecznictwie sądów międzynarodowych rozstrzygnięcia uznającego nieważność traktatu z przyczyny pogwałcenia prawa wewnętrznego przy jego zawieraniu. Por. wyrok MTS w sporze między Katarzem a Bahrajnem z 1994 r. w sprawie delimitacji granicy morskiej i kwestii terytorialnych (ICJ Reports, 1994, para 27) oraz wyrok MTS w sporze między Kamerunem a Nigerią z 2002 r. w sprawie granicy morskiej i lądowej (ICJ Reports, 2002, para 196). Zob. również A. Wyrozumka, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 389–395 oraz Th. Meron, Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (**ultra vires treaties**): some recent cases, "British Yearbook of International Law" 1978, vol. 49, s. 175 i n.

32 Zob. G. M. Danilenko, *The New Russian constitution and international law*, AJIL 1994, vol. 88, s. 451.

33 *Ibidem*, s. 470.

można uznać, że umowy międzynarodowe są inkorporowane przez prawo rosyjskie, przy czym normy umowne mają wyższą pozycję niż ustawa.<sup>34</sup>

Ponadto Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r. w art. 86 wskazuje, że prezydent prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe oraz podpisuje dokumenty ratyfikacyjne. Natomiast art. 106 ustala w sposób wyraźny, że „Obowiązkowemu rozpatrzeniu przez Radę Federacji podlegają przyjęte przez Dumę Państwową ustawy w kwestii: [...] ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej”. Oznacza to, że kompetencja odnośnie do ratyfikacji umów międzynarodowych należy do parlamentu a nie głowy państwa. Również Rada Ministrów Federacji Rosyjskiej i poszczególne ministerstwa i urzędy centralne posiadają kompetencje do zawierania umów w zakresie uprawnień przyznanych im przez prawo wewnętrzne.

Natomiast w Polsce umowy międzynarodowe posiadają zróżnicowany status w prawie krajowym w zależności od tego, czy poddano je ratyfikacji i od tego, w jakim trybie ratyfikacja doszła do skutku. Tylko umowom ratyfikowanym za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (lub referendum) Konstytucja przyznaje pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2).

Rosja przyjęła Konwencję jeszcze jako Związek Radziecki. Uczyniła to wraz z Ukrainą i Białorusią w drugiej połowie lat 80-tych.<sup>35</sup> Rosja opatrzyła swój dokument przystąpienia zastrzeżeniem wyłączającym zastosowanie postanowień dotyczących przymusowego rozwiązywania sporów w związku z nieważnością i wygaśnięciem traktatów. Wyłączyła w ten sposób stosowanie całej części V Konwencji w stosunkach z państwami, które taki skutek nadały swoim sprzeciwom wobec tego zastrzeżenia (lub nie wniosły sprzeciwów).

Jest charakterystyczne, że Rosja podtrzymuje nadal swoje zastrzeżenie do systemu rozstrzygania sporów, a wraz z nim również deklarację, w której „zastrzega sobie prawo do przedsięwzięcia jakichkolwiek środków dla zabezpieczenia swoich interesów w przypadku nieprzestrzegania przez inne państwa Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów”<sup>36</sup>. Wielka Brytania w odpowiedzi na wspomnianą deklarację jednoznacznie stwierdziła, że jej cel i zakres jest niezrozumiały, bowiem do sporów dotyczących naruszenia samej Konwencji zastosowanie będą miały nie normy wyrażone w jej artykule 60, ale normy prawa zwyczajowego, nakazujące w każdym

34 M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge 1997, s. 126. Zob. I.I. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo*. Obszczajaja czast, Moskwa 1996, s. 234–236.

35 Przystąpiły wtedy do Konwencji również inne ówczesne państwa socjalistyczne: Bułgaria, Czechosłowacja, Niemiecka Republika Demokratyczna, Węgry i Mongolia.

36 W zastrzeżeniu Rosja stwierdza, iż: “reserves the right to take any measures to safeguard its interests in the event of the non-observance by the other States of the provisions of the Vienna Convention on the Law of treaties”. UNTC Databases, Status of Treaties, Chapter XXIII/1 – <http://treaties.un.org>.

razie, aby zastosowane środki były rozsądne i proporcjonalne do naruszenia Konwencji.<sup>37</sup>

Polska, przystępując do Konwencji w 1990 r., nie złożyła żadnego zastrzeżenia, jak również żadnego sprzeciwu do zastrzeżeń zgłoszonych przez inne państwa.

Wspomniany akt przystąpienia miał istotny wpływ na sposób i zakres regulacji zdolności traktatowej RP (szerzej prawa traktatowego) w Konstytucji przyjętej w dniu 2 kwietnia 1997 r. (jak również na wcześniejsze unormowania tej rangi zawarte w „Małej konstytucji”) oraz przepisach wydanych na jej podstawie. W związku z tym polska ustawa zasadnicza musiała uwzględnić (odpowiednio adaptować do naszych realiów ustrojowych) szereg regulacji przyjętych w KWPT, w tym przede wszystkim kwestie związane z ustaleniem: zakresu kompetencji organów państwa do zaciągania zobowiązań w formie traktatowej, sposobów wiązania się przez Polskę umowami międzynarodowymi i reguł proceduralnych, które mają do nich zastosowanie, miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa.<sup>38</sup>

Po raz pierwszy regulacje konstytucyjne odnoszące się do realizacji zdolności traktatowej Rzeczypospolitej Polskiej zostały nie tylko zawarte w znacznie większej liczbie postanowień o bardziej szczegółowym charakterze, ale znalazły również dalsze rozwinięcie: w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>39</sup> (dalej ustawa), w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym<sup>40</sup> oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych<sup>41</sup> (zwane dalej rozporządzeniem do ustawy o u.m.). Ustawa o u.m. określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania oraz zmian zakresu wykonywania umów międzynarodowych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w prawo realizacji zdolności traktatowej wyposaża Prezydenta, Sejm i Senat, rząd oraz – co jest rozwiązaniem zastosowanym po raz pierwszy w polskich ustawach zasadniczych – naród.<sup>42</sup>

W myśl konstytucji Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9), zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwier-

---

37 *Ibidem*

38 W tym kontekście zwraca szczególną uwagę sposób konstytucjonalizacji zasady **pacta sunt servanda**, która w polskiej ustawie zasadniczej ma szersze zastosowanie niż tylko do prawa traktatowego (art. 9). Zderza się ona jednak w sposób bezpośredni (co jest charakterystyczne dla dużej części współczesnych konstytucji) z treścią normatywną innej ustrojowej zasady – nadrzędności konstytucji (art. 8), która limituje w sposób generalny zasadę pierwszeństwa prawa międzynarodowego w porządku prawnym RP.

39 Zob. Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443.

40 Zob. Dz.U. z 2003 r. Nr 57, poz. 507 z późn. zm.

41 Zob. Dz.U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891.

42 Zob. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

dza i wypowiada inne umowy (art. 146 ust. 4 pkt 10).<sup>43</sup> Natomiast konstytucja nie wyposaża bezpośrednio w kompetencje traktatowe ministrów, co niewątpliwie należy uznać za jej poważny mankament.

W konsekwencji przyjętej w art. 146 ust. 4 pkt 10 konstytucji regulacji – ustawa o u.m. rozróżnia dwa pojęcia: „zawieranie umowy międzynarodowej” i „związanie umową międzynarodową”. Pierwsze z wymienionych pojęć (w świetle art. 2 pkt 2 ustawy) należy rozumieć jako rozpoczęcie negocjacji, przyjęcie (umocowanie) tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie oraz podpisanie umowy, która dochodzi do skutku w procedurze złożonej<sup>44</sup>.

Natomiast czynności przewidziane w prawie międzynarodowym, przede wszystkim przez przepisy konwencji, w rezultacie których Polska staje się stroną umowy – ustawa określa terminem „związania umową międzynarodową” (art. 2 pkt 3). Odnosi się to zarówno do zespołu czynności przebiegających w sferze prawa wewnętrznego – ratyfikacja i zatwierdzenie, która obejmuje zgodę na wiążące podpisanie umowy, czy też wymianę not, jak i do czynności, których dokonuje się na płaszczyźnie międzynarodowej.

Przepisy ustawy przewidują również wiązanie się Polski umowami międzynarodowymi w trybie prostym (poprzez podpisanie, wymianę not lub w inny szczególny sposób, który jest znany i występuje w praktyce traktatowej). W takim wypadku zgodę na zawarcie umowy w tym trybie wyraża Rada Ministrów w formie uchwały w momencie udzielenia zgody na podpisanie umowy<sup>45</sup>. Zawarte w niej wyliczenie (umów) ma jedynie charakter przykładowy. Obejmuje ono umowy, które są mniej istotne z punktu widzenia interesów wewnętrznych i zagranicznych RP. Są to przede wszystkim umowy wykonawcze, które nie mają samodzielnego statusu prawnego oraz umowy zmieniające obowiązujące umowy o takim charakterze<sup>46</sup>.

Konstytucja RP wymienia wyłącznie ratyfikację i zatwierdzenie jako sposoby wyrażenia definitywnej zgody na związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi. Potwierdza to art. 12 ustawy o umowach międzynarodowych, który sta-

43 Spośród dotychczasowych polskich ustaw zasadniczych obecnie obowiązująca konstytucja najszerzej normuje uprawnienia rządu w dziedzinie zawierania umów międzynarodowych. Przepis art. 146 ust. 1 ustala ogólną kompetencję rządu, zgodnie z którą Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej. Przy realizacji zdolności traktatowej państwa – konstytucja przewiduje jednak ściśle współdziałanie obu organów egzekutywy (rządu i prezydenta), jak i obowiązek kontrasygnaty przez premiera dokumentów ratyfikacyjnych podpisywanych przez Prezydenta. Wspomniany obowiązek wynika bezpośrednio z art. 144 ust. 2 ustawy zasadniczej.

44 Można zauważyć, iż w myśl ustawy „zawieranie umowy międzynarodowej” to cały zespół czynności na skutek których Polska uzyskuje status państwa sygnatariusza umowy. Natomiast regulacje zawarte w KWPT w tym zakresie (zwłaszcza art. 11) raczej należy odczytywać jako proces kończący się wyrażeniem przez państwa definitywnej zgody na związanie się umową.

45 Zob. art. 13 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

46 W myśl ustawy tryb prosty zawarcia umowy nie może mieć zastosowania do umów, które dotyczą spraw wyliczonych w art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 konstytucji. Przepisy te przesądzają jednoznacznie o procedurze ratyfikacji. Zob. art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych.

nowi: „Związek Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie”. Jest charakterystyczne, że w polskim obrocie traktatowym grupę ratyfikowanych umów tworzą: umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji w myśl art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1, jak również te, które zawierają stypulację o ratyfikacji albo zawierają klauzulę dopuszczającą ratyfikację (tzw. klauzulę zróżnicowanego przyjęcia), a szczególne okoliczności to uzasadniają<sup>47</sup>. Ponadto w myśl ustawy umowy międzynarodowe, które nie podlegają ratyfikacji, zawierane być mogą w trybie złożonym, w procedurze zatwierdzenia przez Radę Ministrów (w formie uchwały)<sup>48</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy o umowach międzynarodowych – po podjęciu uchwały przez Radę Ministrów o ratyfikacji umowy – minister właściwy w sprawach zagranicznych przedkłada ją Prezydentowi wraz z uzasadnieniem oraz projektem dokumentu ratyfikacyjnego (co wynika z treści art. 15 ust. 2 ustawy). W wypadku, gdy umowa dotyczy spraw wskazanych w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 konstytucji, jej przedłożenie Prezydentowi może nastąpić dopiero, gdy uzyskana zostanie zgoda Sejmu i Senatu wyrażona w ustawie lub zgoda taka zostanie wyrażona w referendum.<sup>49</sup>

Jest właściwe także, że ustawa w odniesieniu do wypowiedzania umów przyjmuje w konsekwencji regulacji konstytucyjnej: zasadę aktu przeciwnego (*actus contrarius, acte contraire*)<sup>50</sup> w stosunku do ratyfikacji i zatwierdzenia. W konsekwencji te same organy, które wyrażały zgodę na związanie się umową, są wyłącznie uprawnione do decydowania o zmianie zakresu tej zgody i do dokonywania takich zmian w analogicznym trybie.

47 Zob. art. 12 ust.12 ustawy o umowach międzynarodowych. Por. także uwagi A. Wyrozumskiej i R. Kwietnia: A. Wyrozumska, Umowa międzynarodowa..., *op. cit.*, s.193 oraz R. Kwiecień, Miejsce umów międzynarodowych..., *op. cit.*, s.87.

48 Zob. art. 12 ust. 3 w związku z art. 15 ust.1 ustawy.

49 W praktyce oznacza to, iż wspomniane przedłożenie następuje po ogłoszeniu i wejściu w życie ustawy ratyfikacyjnej lub po stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy ważności referendum ogólnokrajowego, o którym stanowi art. 90 ust. 3 ustawy zasadniczej. Natomiast w przypadkach, kiedy rząd ustali tryb ratyfikacji bez udziału parlamentu, minister właściwy w sprawach zagranicznych przedkłada umowę dopiero wówczas, gdy nastąpi zawiadomienie Sejmu przez premiera o zamiarze przedłożenia jej głowie państwa do samodzielnej ratyfikacji. W przypadku wyrażenia przez Sejm – w terminie 30 dni od takiego zawiadomienia – negatywnej opinii co do zasadności wyboru takiej procedury ratyfikacyjnej, rząd zobowiązany jest do ponownego zajęcia stanowiska w tej sprawie Zob. art. 15 ust. 4 ustawy.

50 W związku z takim rozwiązaniem umowę skutecznie może wypowiedzieć wyłącznie ten organ, który wyraził definitywną zgodę na związanie się nią. Ustawowa procedura wypowiedzenia przewiduje, iż organ prowadzący negocjacje albo właściwy minister kieruje za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych do Rady Ministrów wniosek o wypowiedzenie umowy. Decyzję o wypowiedzeniu umowy, Rada Ministrów podejmuje w formie uchwały. Zasadą jest iż rząd wypowiada (samodzielnie) wyłącznie umowy, które zatwierdził, natomiast Prezydent umowy zawarte w drodze ratyfikacji. Jeżeli umowa ratyfikowana została poprzedzona ustawową zgodą parlamentu, wówczas minister spraw zagranicznych przedkłada głowie państwa umowę do wypowiedzenia dopiero po uzyskaniu zgody Sejmu i Senatu, a ściślej po wejściu w życie ustawy upoważniającej do jej wypowiedzenia. Por. art. 22 ust. 2 ustawy. Zob. R. Kwiecień, Miejsce umów..., *op. cit.*, s. 88.

### 3. Dezintegracja ZSRR i jej konsekwencje dla polsko–rosyjskich relacji traktatowych

Istnienie Federacji Rosyjskiej zapoczątkowało ogłoszenie w dniu 14 czerwca 1990 r. suwerenności przez Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką.<sup>51</sup> Rosja nie zawarła z Polską umowy sukcesyjnej. W świetle prawa międzynarodowego Federacja Rosyjska jest uznawana za kontynuatora, a nie sukcesora Związku Radzieckiego<sup>52</sup>. Rosyjska Socjalistyczna Federacyjna Republika Radziecka proklamowała wprawdzie Deklarację o suwerenności państwowej, ale nie ogłosiła deklaracji o niepodległości i aktu wystąpienia z ZSRR.<sup>53</sup> Po zawarciu Porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, Prezydent Federacji Rosyjskiej w nocie skierowanej do Sekretarza Generalnego ONZ z dnia 24 grudnia 1991 r. poinformował, że Federacja Rosyjska kontynuuje wypełnianie międzynarodowych zobowiązań ZSRR. Podobne stwierdzenie zostało zawarte w nocie rosyjskiego MSZ z dnia 27 stycznia 1992 r., w której wyraźnie oświadczone, że Rosja honoruje zobowiązania i wykonuje uprawnienia przewidziane w umowach międzynarodowych, których stroną był Związek Radziecki. Wprawdzie z noty wynikało, że dotyczy ona wszystkich, a nie tylko wielostronnych umów międzynarodowych, to jednak w praktyce w odniesieniu do umów dwustronnych Rosja podjęła rozmowy z ich kontrahentami. Warto przypomnieć, iż w podpisanym jeszcze w grudniu 1992 r. polsko–rosyjskim protokole wskazano na potrzebę renegocjowania niektórych umów dwustronnych i zastąpienia ich nowymi uregulowaniami. Następnie rozpoczęły się prace nad Protokołem między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie obowiązywania w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską umów dwustronnych<sup>54</sup>. Jeszcze w trakcie tych prac ponownie unormowano najważniejsze dziedziny współpracy. W grupie zawartych wówczas umów, które tworzyły podstawę nowej infrastruktury traktatowej polsko–rosyjskich stosunków, wymienić należy przede wszystkim: Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie w dniu 22 maja 1992 r.; Konwencję konsularną, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.;<sup>55</sup> Traktat o handlu i współpracy

51 Faktycznie odrębnym państwem stała się ona w dniu zakończenia istnienia przez ZSRR (tj. 8 grudnia 1991 r.) kiedy to przywódcy Rosji, Ukrainy i Białorusi podpisali umowy białowieskie o likwidacji ZSRR i utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. W dniu 25 grudnia 1991 r. podał się do dymisji, całkowicie już pozbawiony władzy, prezydent ZSRR Michaił Gorbaczow. Akt ten ostatecznie kończy istnienie Związku Radzieckiego.

52 W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa 2004, s. 308–309.

53 *Ibidem*

54 A. Przyborska–Klimczak, W. Staszewski, *Stosunki traktatowe Polski z państwami sąsiednimi – wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 19; W. Czaplński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowopravne (1990–1992)*, Warszawa 1998, s. 113–114 oraz W. Czaplński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 308–309.

55 Konwencja konsularna między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, sporządzona w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1995 r., Nr 140, poz.687).

gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.;<sup>56</sup> Umowę w sprawie przejść granicznych, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.;<sup>57</sup> Umowę o współpracy kulturalnej, naukowej i oświatowej, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.;<sup>58</sup> Umowę o współpracy transgranicznej, sporządzoną w Warszawie dnia 2 października 1992 r.;<sup>59</sup> Umowę o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, sporządzoną w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.;<sup>60</sup> Umowę w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, sporządzoną w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.<sup>61</sup> oraz kilka innych ważnych porozumień<sup>62</sup>.

Warto podkreślić, iż z umów zawartych przez Polskę z ZSRR nadal obowiązują traktaty o kluczowym znaczeniu, m.in.: Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko–radzieckiej granicy państwowej, podpisana w dniu 16 sierpnia 1945 r.<sup>63</sup>; Umowa między Rządem Pol-

56 Dz.U. z 1995 r. Nr 50, poz. 266.

57 M.P. z 2003 r. nr 37, poz. 528.

58 Dz.U. z 1994 r. Nr 36, poz. 133.

59 „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 4.

60 „Zbiór Dokumentów” 1993, nr 4.

61 Dz.U. z 1993 r. Nr 125, poz. 569.

62 Np. Układ między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie wycofania wojsk Federacji Rosyjskiej z terytorium Polski, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. oraz porozumienia wykonawcze do tego porozumienia. Zob. J. Kukułka, *Traktaty sąsiedzkie Polski Odrodzonej*, Wrocław 1998, s. 83 i dok. 33, czy Porozumienie o wczesnym powiadamianiu o awarii jądrowej o wymianie informacji związanej z obiektami jądrowymi i o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej („Zbiór Dokumentów”, 1995, nr 2).

63 Dz.U. z 1946 r. Nr 2, poz. 5 i Dz.U. z 1947 r. Nr 35, poz. 167. Traktat ten wszedł w życie w dniu 6 lutego 1946 r. Warto przypomnieć, że obecna granica wschodnia Polski została ukształtowana w wyniku umów międzynarodowych zawartych w końcowym okresie II wojny światowej i wkrótce po jej zakończeniu w Europie. W umowie jałtańskiej z dnia 11 lutego 1945 r. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Związek Radziecki przyjęły ustalenie, że wschodnia granica Polski powinna przebiegać wzdłuż tzw. linii Curzona z odchyleniami na jej korzyść od pięciu do ośmiu kilometrów (zob. L. Gelberg, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*. Wybór dokumentów, t. III, Warszawa 1960, s. 117). Było to stanowisko wyrażone bez udziału Polski i tym samym niewiążące jej pod względem prawnomiędzynarodowym. Stało się tak dopiero, gdy weszła w życie umowa zawarta między Rządem Tymczasowym Jedności Narodowej a rządem ZSRR w dniu 16 sierpnia 1945 r. o polsko–radzieckiej granicy państwowej. Granica ta faktycznie istniała już od ponad roku, ale do tego czasu nie miała należytej podstawy prawnomiędzynarodowej. Wprawdzie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego zawarł z rządem ZSRR porozumienie w tej sprawie już 27 lipca 1944 r. (zob. E. Basiński, *Stosunki polsko–radzieckie w latach 1917–1945*. Dokumenty i materiały, Warszawa 1967, s. 399–400), jednak nie posiadał on należytej legitymacji prawnomiędzynarodowej do jego zawarcia, tym samym cesja była nieważna. Granica ustalona w umowie z 16 sierpnia 1945 r. została zmieniona 15 lutego 1951 r. w drodze zawarcia polsko–radzieckiej umowy o zmianie terytoriów państwowych. W wyniku porozumienia z ZSRR polska nabyła odcinek terytorium państwowego o powierzchni 480 km<sup>2</sup> w obwodzie drohobyckim za równej wielkości obszar terytorium państwowego w woj. lubelskim. Ludność wymienionych obszarów została przesiedlona (wymiana nastąpiła bez odszkodowań czy rekompensat). Natomiast część granicy polsko–radzieckiej na terenie byłych Prus Wschodnich została ustalona w układzie poczdamskim z dnia 2 sierpnia 1945 r. (zob. K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1978, s. 24 i 26). Dnia 5 marca 1957 r. Polska i Związek Radziecki podpisały układ o wytyczeniu tej części granicy polsko–radzieckiej (Dz.U. z 1958 r., Nr 37, poz. 166 i 169). Ponadto na podstawie Protokołu z 18 marca 1958 r. wody terytorialne w Zatoce Gdańskiej zostały rozgraniczone linią prostopadłą do linii brzegu, wyprowadzoną z końcowego punktu polsko–radzieckiej granicy państwowej. Podpisana 17 lipca 1985 r. umowa między Polską a ZSRR rozgraniczyła morze terytorialne, strefy ekonomiczne, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim. W wyniku dezintegracji Związku Radzieckiego granica polsko–radziecka stała się granicą polsko–rosyjską, polsko–litewską, polsko–białoruską i polsko–ukraińską. Nie naruszalność tych granic, a także brak wzajemnych roszczeń terytorialnych zostały potwierdzone w traktatach o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie zawartych przez Polskę z tymi państwami w latach 90-tych.

skiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznym Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko–radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r.;<sup>64</sup> Umowa między Polską Rzeczypospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu morza terytorialnego (wód terytorialnych), strefy ekonomicznej, strefy rybołówstwa morskiego i szelfu kontynentalnego na Morzu Bałtyckim, podpisana w Moskwie dnia 17 lipca 1985 r.;<sup>65</sup> Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o granicznej komunikacji kolejowej, podpisana w Warszawie dnia 7 kwietnia 1972 r.<sup>66</sup> czy Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych republik Radzieckich o wzajemnej ochronie praw autorskich, podpisane w Warszawie dnia 4 października 1974 r.<sup>67</sup>

#### **4. Kluczowa rola Traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 1992 r.**<sup>68</sup>

Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy między Polską i Rosją został podpisany w Moskwie 22 maja 1992 r. przez prezydentów Lecha Wałęsę i Borysa Jelcyna. Wszedł w życie w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, która miała uroczysty charakter i nastąpiła w Warszawie dnia 8 maja 1993 r. Traktat został zawarty na okres 15 lat z możliwością prolongaty na kolejne okresy 5–letnie, jeżeli żadna ze Stron nie wypowie go na 6 miesięcy przed upływem danego okresu obowiązywania. Stworzył on zasadniczy fundament pod nowe stosunki oparte na poszanowaniu suwerenności, partnerstwie i dobrym sąsiedztwie. Traktat jest typową umową ramową o bardzo ogólnym charakterze. Jego postanowienia zawierają charakterystyczne klauzule dotyczące bezpieczeństwa i koncepcji dobrego sąsiedztwa. Nie odbiegają one od międzynarodowych standardów mających zastosowanie w przypadku tego typu regulacji, chociaż postanowienia tego traktatu zawierają mniejszy standard zobowiązaniowy. W Traktacie Strony uznały nienaruszalność swoich granic i wyrzekły się roszczeń terytorialnych, zadeklarowały pokojowe rozstrzygnięcie sporów i nieagresję, zobowiązywały się do konsultacji w razie zagrożenia bezpieczeństwa, deklarowały neutralność w przypadku konfliktu z państwami trzecimi, zobowiązywały się rozwijać stosunki gospodarcze i kulturalne (włącznie ze zwrotem dóbr kultury), współpracę transgraniczną i regionalną, ekologiczną, na-

64 Dz.U. z 1961 r. Nr 47, poz. 253.

65 Dz.U. z 1986 r. Nr 16, poz. 85.

66 Dz.U. z 1973 r. Nr 16, poz. 103.

67 Dz.U. z 1975 r. Nr 4, poz. 16.

68 Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 291).

ukową, w walce z przestępczością, ochronę mniejszości narodowych czy wymianę młodzieży itp. Traktat, choć ważny z punktu widzenia politycznego, dziś wydaje się przede wszystkim dokumentem o charakterze deklaracji, w dość znacznym zakresie pozbawionym możliwości oceny stopnia realizacji jego postanowień. Wydaje się jednak, że jego, istotny walor polega na tym, że specyfikuje niemal wszystkie możliwe dziedziny stosunków i tworzy podstawę do zawierania bardziej szczegółowych porozumień o charakterze wykonawczym. Znajduje to wyraźne potwierdzenie w szeregu zawartych umowach w późniejszym czasie, stanowiących konkretyzację reglamentowanej sfery współpracy poprzez wskazanie i sprecyzowanie jej reguł.

## 5. Konsekwencje wynikające z członkostwa Polski w UE dla relacji traktatowych z Rosją

Członkostwo Polski w UE łączy się z wieloma istotnymi konsekwencjami natury prawnej. Jedną z nich jest ograniczenie **ius contrahendi** państwa członkowskiego.

Należy podkreślić, iż występuje zasadnicza różnica między ograniczeniami wynikającymi z przekazania kompetencji w traktacie akcesyjnym a ograniczeniami wynikającymi z klasycznych umów międzynarodowych. W przypadku tych ostatnich kompetencja państw stron ograniczona jest tylko między nimi i nie przestaje być aktualna wobec państw trzecich. Natomiast w przypadku umów o charakterze integracyjnym przekazanie kompetencji na rzecz UE powoduje, że państwo nie wykonuje ich zarówno wobec pozostałych członków UE, jak i wobec wszystkich pozostałych państw (trzecich). Oznacza to, że przekazanie kompetencji na zasadzie wyłączności wiąże się w szerokim zakresie z ograniczeniem zdolności traktatowej państwa. Dotyczy ono wielu określonych rzeczowo dziedzin współpracy i odnosi się do całości nie tylko stosunków wewnętrznych w ramach UE, ale i stosunków zewnętrznych państw członkowskich z pozostałymi państwami w przekazanym zakresie (np. kompetencji w dziedzinie polityki handlowej czy rybołówstwa)<sup>69</sup>. W konsekwencji powoduje istotne ograniczenie **ius tractatum** (zdolności traktatowej) państw członkowskich na rzecz UE.

W prawie UE umowy międzynarodowe spełniają szczególnie istotną rolę. Warto zaznaczyć, że umowy stanowią nie tylko akty konstytuujące Unię, ale są rów-

---

69 W art. 3 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określono dziedziny, w których przysługuje wyłączna kompetencja Unii, co oznacza, że w tych dziedzinach jedynie ona może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia UE lub w celu wykonania jej aktów. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym UE lub jest niezbędne do umożliwienia wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

nież ważnym instrumentem prawnym, którym posługują się instytucje UE, realizując swoje zadania zewnętrzne.<sup>70</sup> Unia Europejska zawiera umowy międzynarodowe z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w całym zakresie swoich kompetencji (tzw. doktryna równoległych kompetencji zewnętrznych). Wspomniana kategoria umów dotyczy wielu dziedzin, m.in. handlu, współpracy, rozwoju, nauki, stowarzyszenia z państwami trzecimi, ceł, konkurencji, transportu, rybołówstwa, technologii, tekstyliów itp. Unia (wcześniej Wspólnoty) jest stroną tych umów, co oznacza, że ich postanowienia wiążą państwa członkowskie i muszą być przez nie stosowane.

Na Polskę (jako państwo przystępujące do UE) Traktat o przystąpieniu z 16 kwietnia 2003 r.<sup>71</sup> nałożył zobowiązanie w zakresie dostosowania własnych zobowiązań traktatowych do członkostwa w UE. W myśl art. 6 ust. 10 Aktu przystąpienia: „[...] W zakresie, w jakim umowy między jednym lub większą liczbą nowych Państw Członkowskich z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich drugiej strony, nie są zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z niniejszego aktu, nowe Państwo Członkowskie podejmie wszelkie właściwe środki w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności. Jeżeli nowe Państwo Członkowskie napotyka na trudności w dostosowaniu umowy zawartej z jednym lub większą liczbą państw trzecich przed przystąpieniem, Państwo to, zgodnie z postanowieniami umowy, wystąpi z niej.” Sformułowanie tego przepisu jest jednoznaczne i wymagało podjęcia odpowiednich działań zgodnie z procedurą krajową i międzynarodową.<sup>72</sup> W odniesieniu do umów obowiązujących z Rosją Polska wypowiedziała przed datą akcesji tylko trzy umowy:

- 1) Umowę między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnych podróżach bezwizowych obywateli obu państw, podpisana w Warszawie dnia 13 grudnia 1979 r.;<sup>73</sup>

70 Generalnie rozróżnić można 5 kategorii umów w związku z uczestnictwem w UE: traktaty założycielskie, umowy WE, umowy UE, umowy państw członkowskich oraz umowy mieszane, tj. umowy, którymi stronami są z jednej strony UE i Wspólnota oraz państwa członkowskie, z drugiej zaś państwa trzecie lub/i organizacje międzynarodowe, a także umowy zawierane w ramach realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dawniej określane jako tzw. umowy międzyfilarowe). Zob. A. Wyrozumski, *Stosowanie umów międzynarodowych po przystąpieniu Polski do UE*, (w:) J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe*. Księga pamiątkowa prof. Renaty Szafarz, s. 558–559.

71 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

72 W rezultacie tych działań Polskę przestało obowiązywać szereg umów międzynarodowych. Wystarczy przypomnieć, iż Prezes Rady Ministrów ogłosił specjalne Obwieszczenie z dnia 11 października 2005 r. o utracie mocy obowiązującej umów normujących stosunki handlowe oraz umów gospodarczych zawierających postanowienia odsyłające do umów normujących stosunki handlowe w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

73 Zob. Dz.U. z 1980 r. Nr 13, poz. 410. Utraciła ona moc obowiązującą w dniu 1 października 2003 r. w związku z wejściem w życie Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o warunkach podróży obywateli Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli Federacji Rosyjskiej, podpisana w Warszawie dnia 18 września 2003 r. (M.P. Nr 51, poz. 800). Umowa ta wprowadziła obowiązek wizowy w ruchu osobowym pomiędzy Polską i Rosją.

- 2) Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzony w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.<sup>74</sup>;
- 3) Konwencję między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisana w Warszawie dnia 31 marca 1965 r.<sup>75</sup>

Kolejne trzy umowy zostały wypowiedziane już po przystąpieniu Polski do UE.<sup>76</sup>

Dostosowania stanu zobowiązań traktatowych Polski do zgodności z prawem UE przebiegają w niejednolity sposób. Mogą one wymagać w niektórych przypadkach wypowiedzenia umowy albo zastąpienia niektórych jej postanowień innymi regulacjami. Czasami w negocjacje tego typu angażuje się Komisja Europejska. Taka sytuacja wystąpiła w odniesieniu do dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych pomiędzy państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską (np. umowy między Polską a Federacją Rosyjską z 26 lipca 2002 r. o komunikacji lotniczej). Niektóre jej postanowienia okazały się niezgodne z prawem wspólnotowym, stanowiąc naruszenie zakazu dyskryminacji lub zawierając zbyt restrykcyjne przepisy, co wynikało przede wszystkim z wyroków **open skies** ETS z 19 listopada 2002 r.<sup>77</sup>

74 Wszedł on w życie w dniu 15 maja 1995 r. i obowiązywał do dnia 30 kwietnia 2004. Wypowiedzenie umowy nastąpiło 31 października 2003 r. (Dokument wypowiedzenia Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o handlu i współpracy gospodarczej, sporządzonego w Warszawie 1993 r. (ogłoszony został w Dz.U. z 2004 r. Nr 129, poz. 1361).

75 Zob. Dz.U. z 1966 r. Nr 4, poz. 19. Wygaśnięcie konwencji nastąpiło na podstawie Protokołu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o uchyleniu w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską Konwencji między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, podpisanej w Warszawie dnia 31 marca 1965 r., sporządzony w Warszawie dnia 27 lipca 1999 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 91, poz. 807). Protokół podlegał ratyfikacji i wszedł w życie 30 kwietnia 2002 r.

76 Dokument Wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o równoważności dokumentów o wykształceniu, stopniach i tytułach naukowych wydawanych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, podpisanego w Warszawie dnia 10 maja 1974 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 94). Ponadto wypowiedziane zostały 2 umowy zawarte przez Polskę z ZSRR o mniejszym znaczeniu dla wzajemnych stosunków: Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o współpracy nad dalszym polepszeniem obsługi technicznej maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej, podpisanej w Moskwie dnia 18 lipca 1974 r. (M.P. 2008 r. nr 70, poz. 631) oraz Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o wzajemnym przekazaniu działek gruntu dla budowy ośrodków technicznych współdziałających w obsłudze maszyn, urządzeń, aparatury, dostarczanych we wzajemnej wymianie handlowej i o warunkach budowy tych ośrodków, podpisanego w Warszawie dnia 3 października 1978 r. (M.P. 2008 r. nr 70, poz. 632).

77 Zob. C-466/98 Komisja v. Wielka Brytania, ECR (2002), s. I-9427; C-467/98 Komisja v. Dania, ECR (2002), s. I-9519; C-468/98 Komisja v. Szwecja, ECR (2002), s. I-9575; C-469/98, Komisja v. Finlandia, ECR (2002), s. 9627; C-471/98 Komisja v. Belgia, ECR (2002), s. I-9681; C-472/98 Komisja v. Luksemburg, ECR (2002), s. I-9741; C-475/98 Komisja v. Austria, ECR (2002), s. I-9797 oraz C-476/98 Komisja v. Niemcy, ECR (2002), s. I-9427.

W konsekwencji tych orzeczeń, mając na względzie naprawienie istniejącej sytuacji, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przyjęcie trzech środków: udzielenia Komisji mandatu do otwarcia i prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi; wypowiedzenia lub zmiany wiążących umów w tym zakresie przez państwa członkowskie oraz uregulowania w formie rozporządzenia zasad współpracy z Komisją przy negocjowaniu przez państwa członkowskie umów dwustronnych.<sup>78</sup> W dniu 5 czerwca 2003 r. Rada udzieliła Komisji mandatu do rozpoczęcia negocjacji z państwami trzecimi w sprawie zastąpienia niektórych postanowień istniejących dwustronnych umów o komunikacji lotniczej umową wspólnotową, tzw. umową horyzontalną.<sup>79</sup> Warto podkreślić, iż celem tych zmian nie jest całkowite zastąpienie umów dwustronnych, ale ujednoczenie ich przepisów, dostosowanie ich do prawa wspólnotowego. Polska od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej jest obowiązana stosować przepisy rozporządzenia (WE) nr 847/2004 nie tylko do zawieranych w przyszłości dwustronnych umów o komunikacji lotniczej, ale i również do obowiązujących umów zawartych przed tą datą. Oznacza to obowiązek renegotjowania obowiązującej umowy z Rosją i dostosowania jej regulacji do prawa UE lub w przy-

78 Communication from the Commission on the consequence of the Court judgments of 5 November 2002 for European air transport policy, COM(2002)649 final (19.11.2002) oraz Communication from the Commission on relations between the Community and third countries in the field of air transport, COM (2003) 94 final (26.2.2003), s. 8 i n. Należy podkreślić, że ostatnia propozycja sformułowana przez Komisję została zrealizowana poprzez wydanie Rozporządzenia(WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonywania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz. Urz. L 157 z 30 kwietnia 2004 r.). Przyjęte w rozporządzeniu regulacje w sposób wyraźny ograniczają swobodę zawierania umów o komunikacji lotniczej przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, bowiem zgodnie z art. 1 tego aktu państwa mogą rozpocząć negocjacje z państwem trzecim dotyczące zawarcia nowej lub zmiany dotychczasowej umowy tylko pod warunkiem, że dopełnią wskazane w rozporządzeniu obowiązki: notyfikowania Komisji umowy oraz zastosowania w niej wyłącznie uzgodnionych z Komisją klauzul. Ponadto w art. 4 i 5 rozporządzenia został wprowadzony zakaz ograniczania w drodze umów wspólnotowych praw przewozowych, które mają zastosowanie do przewoźników lotniczych. W związku z tym w 2005 r. Komisja wydała Decyzję ustalającą dokładną treść klauzul, dotyczących wyznaczenia i odwołania wyznaczenia, odniesień do narodowych przewoźników, taryf oraz obsługi naziemnej, które państwa mają obowiązek wprowadzić do regulacji tych kwestii w umowie.

79 Umowy horyzontalne zawierane są wyłącznie przez Wspólnotę Europejską i ich stroną nie są państwa członkowskie. Tym samym nie mają one charakteru umów mieszanych. Zwraca uwagę fakt, że państwa członkowskie uczestniczą w negocjacjach tego typu umów jedynie w pracach komitetu wspierającego negocjacje. Umowy horyzontalne zawierane są na podstawie wzoru przyjętego przez Komisję określonego „**Model Horizontal Agreement**”. Z uwagi na to, że państwa członkowskie zachowały nadal prawo zawierania umów dwustronnych w zakresie komunikacji lotniczej, umowy horyzontalne zatytułowane są zazwyczaj „umowami w sprawie niektórych aspektów usług lotniczych” (**on certain aspects of air serices**). Zastępują one konkretnie wskazane klauzule w umowach dwustronnych i z tego względu mają formę właściwą dla umów zmieniających (w art. 2–6 określone jest nowe brzmienie niektórych postanowień, przy czym konkretnie wskazane postanowienia, które są zastępowane tymi artykułami umowy horyzontalnej, są szczegółowo wymienione w załączniku do umowy). Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 umowa wchodzi w życie po notyfikowaniu drugiej stronie, że wszelkie wewnętrzne procedury związane z zawarciem umowy zostały spełnione, co jest obecnie najczęściej stosowaną klauzulą wejścia w życie umowy. Komisja, przygotowując opisywany model zaproponowała także tymczasowe stosowanie umowy (do czasu ostatecznego wyrażenia przez strony zgody na związanie się umową). Jednak w myśl art. 9 ust. 3 wspomnianego wzorca umowa horyzontalna nie jest tymczasowo stosowana, jak również nie wchodzi w życie w stosunku do tych umów dwustronnych określonych w załączniku, które nie weszły jeszcze w życie bądź nie są tymczasowo stosowane. Natomiast zgodnie z art. 10, umowa horyzontalna nie wpływa na datę rozwiązania umowy dwustronnej. Wskazuje to w sposób wyraźny na akcesoryjny charakter tych umów. Do maja 2011 r. Komisja zawarła umowy horyzontalne z 41 państwami i jedną organizacją międzynarodową. Komisja szacuje liczbę dostosowanych umów na ponad 800. Jednak do chwili obecnej taka umowa nie została zawarta między UE i Rosją.

padku negatywnego wyniku – do wypowiedzenia umowy. Można też oczekiwać, że tak jak w przypadku niektórych umów dwustronnych o komunikacji lotniczej zawartych przez Polskę z państwami trzecimi (przed datą akcesji) zostanie ona zmodyfikowana w drodze umowy zawartej bezpośrednio przez UE z Rosją (na podstawie mandatu horyzontalnego przyznanego Komisji przez Radę).

Jeszcze inny rodzaj zobowiązania przewidywał w stosunku do Polski art. 6 ust. 6 Aktu przystąpienia z 2003 r. Zgodnie z tym przepisem „począwszy od dnia przystąpienia, oraz do czasu zawarcia niezbędnych protokołów, o których mowa w ust. 2, nowe Państwa Członkowskie stosują postanowienia umów zawartych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie oraz Wspólnotę z Algierią, Armenią, Azerbejdżanem, Bułgarią, Chorwacją, Egiptem, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Gruzją, Izraelem, Jordanią, Kazachstanem, Kirgistanem, Libanem, Meksykiem, Mołdową, Marokiem, Rumunią, Federacją Rosyjską, San Marino, Republiką Południowej Afryki, Koreą Południową, Syrią, Tunezją, Turcją, Turkmenistanem, Ukrainą oraz Uzbekistanem, jak również innych umów zawartych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę przed przystąpieniem”.

Należy podkreślić, że istota zobowiązania wynikająca z art. 6 ust. 6 Aktu przystąpienia ustala prowizoryczne stosowanie określonych w nim umów od daty akcesji do dnia wejścia w życie wskazanych w nim protokołów.<sup>80</sup>

Nie ulega wątpliwości, że nie wszystkie sprzeczne z prawem UE zobowiązania międzynarodowe Polski udało się do tej pory dostosować.

Generalnie sprzeczność między zobowiązaniami międzynarodowymi może być usunięta w dwojaki sposób: przez wypowiedzenie jednej ze sprzecznych umów albo zmianę umowy. Do tego czasu państwo musi dokonać politycznego wyboru, którą umowę będzie stosować.<sup>81</sup> Wydaje się, że Polska do tej pory nie była konfrontowana z jakimiś szczególnymi przypadkami w tym zakresie, choć pewnym wyjątkiem może być tutaj umowa o komunikacji lotniczej z Rosją.<sup>82</sup>

80 W tym wypadku tymczasowe stosowanie tych umów ma umocowanie w Traktacie Akcesyjnym. W związku z tym, że traktat ma status umowy ratyfikowanej jego postanowienia mogą być bezpośrednio stosowane pod warunkiem, że zawarte w nich normy wypełniają kryteria samowykonalności.

81 Taki kierunek interpretacji potwierdza orzeczenie TK z 11 maja 2005 r. w sprawie zgodności z Konstytucją RP Traktatu Akcesyjnego. Trybunał odpowiedział w nim m.in. na zarzut sprzeczności między Traktatem o przystąpieniu a zawartym ze Stolicą Apostolską Konkordatem i odniósł się do konsekwencji prawnych takiej sprzeczności. W ocenie Trybunału „[...] dopóki Konkordat nie zostanie wypowiedziany przez którąkolwiek ze stron tej umowy międzynarodowej, pozostaje ona wiążąca. Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Polska ma obowiązek jej przestrzegania. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie ma wpływu na tę sytuację prawną”. Zob. pkt 18.1.

82 W związku z dwustronnymi umowami lotniczymi z Rosją, Komisja Europejska (KE) otworzyła w dniu 26 lutego 2011 r. postępowanie za naruszenie unijnych przepisów wobec Polski (wcześniej w stosunku do 16 państw członkowskich). W przypadku Polski KE ma trzy zastrzeżenia do bilateralnej umowy o komunikacji lotniczej zawartej z Rosją w 2002 r. Wspomniana umowa przewiduje, że przeloty nad Syberią w celu wykonania połączeń z Warszawy do miast dalekiej Azji (np. Pekinu, Seulu czy Tokio) będą możliwe dopiero po podpisaniu komercyjnego porozumienia między polskim przewoźnikiem (PLL LOT) a rosyjskim (Aeroflot), co oznacza pobieranie opłat za prawo do przelotów. Rosja narzuca takie opłaty wszystkim przewoźnikom, wykorzystując fakt, że przez Syberię wiedzie najkrótsza trasa z Europy do państw Azji Południowo-Wschodniej. KE od ponad 20 lat

W konkluzji należy stwierdzić, że członkostwo Polski w UE wyznacza cztery istotne konsekwencje dla polsko–rosyjskich relacji traktatowych:

- 1) ogranicza zdolność traktatową Polski w zakresie przekazanych kompetencji na rzecz UE (co wynika ze specyfiki ustrojowej tej organizacji); w konsekwencji wyklucza możliwość podjęcia aktywności traktatowej w sferach podlegających przekazaniu oraz w tych dziedzinach, które zostały objęte kompetencjami solidarnymi oraz regulacjami prawa pochodnego;
- 2) ustala obowiązek zapewnienia zgodności zaciągniętych zobowiązań traktatowych przez Polskę z państwami trzecimi – przed datą akcesji – z *acquis communautaire*;
- 3) rozszerza o Polskę zakres podmiotowy stosowania umów zawartych przez UE z Rosją przed datą akcesji;
- 4) wprowadza obowiązek zawierania umów z państwami trzecimi (w tym Rosją) w zakresie kompetencji konkurencyjnych, zgodnych z prawem UE.

Ponadto wypada stwierdzić, że przystąpienie Polski do UE nie spowodowało jakiegos szczególnego „tąpnięcia” w stanie relacji traktatowych z Rosją. W sumie utraciło moc obowiązującą sześć umów (trzy umowy jeszcze przed datą akcesji).

Jednak w znacznie poważniejszym stopniu oddziałuje na przyszłe stosunki traktatowe z Rosją, wyłączając możliwość samodzielnego zawierania umów w wielu dziedzinach współpracy, co w rezultacie oznacza, że *ius contrahendi* w tej sferze przysługuje UE na zasadzie wyłączności lub jest dzielona solidarnie między państwa członkowskie i UE.<sup>83</sup> W sposób zdecydowany zmniejsza to zapotrzebowanie na traktat jako instrument prawny współpracy państw w wymiarze bilateralnym. Znajduje to odbicie w relacjach traktatowych z Rosją. Po przystąpieniu do UE Polska

---

(bez powodzenia) zabiega o zniesienie takich opłat argumentując, że są one nielegalne z punktu widzenia prawa międzynarodowego (konwencja chicagowska) oraz narażają pasażerów na wyższe koszty biletów. Ponadto KE wskazuje, że tego rodzaju porozumienia są sprzeczne z prawem UE o ochronie konkurencji, gdyż linie lotnicze nie powinny być zmuszane do zawierania umów lotniczych z bezpośrednimi konkurentami. LOT nie wykonuje obecnie połączeń z dalekowschodnimi lotniskami z przelotami nad Syberią, ale strona polska negocjuje prawo do takich przelotów z myślą o nowych połączeniach w przyszłości. W ocenie KE polsko–rosyjskie porozumienie nie uwzględnia innej „klauzuli wyznaczenia”, zgodnie z którą wszystkie warunki umowy jednakowo stosują się do wszystkich przewoźników unijnych, nie tylko do linii lotniczych z danego państwa. Rosja jest jednym z nielicznych krajów świata nieuznających zasady, że wszyscy unijni przewoźnicy muszą być traktowani jednakowo. bo na tym polega istniejące w UE „otwarte niebo”. W umowach dwustronnych Rosja nadal narzuca odmienne warunki unijnym liniom lotniczym, w zależności od kraju, w którym mają siedzibę, co skutkuje dodatkowym naruszeniem zasad konkurencji wynikających z prawa UE. Trzecie zastrzeżenie dotyczy tego, że polsko–rosyjska umowa zawiera anachroniczną regulację, że LOT i Aerołot mają uzgadniać ceny biletów, np. na linii Warszawa–Moskwa. Zdaniem KE, taki przepis powinien być zastąpiony standardową klauzulą zgodną z zasadami konkurencji.

83 Ze specyfiki ustrojowej UE wynika raczej jednoznacznie, że sfera kompetencji konkurencyjnych będzie podlegała dalszemu ograniczeniu wraz z rozwojem prawa pochodnego UE. W konsekwencji państwom członkowskim pozostaje niewielkie pole dla samodzielnej współpracy traktatowej. Nawet zawarcie umowy między Polską a Federacją Rosyjską wymaga uzgodnienia z Komisją Europejską.

związała się z Federacją Rosyjską w sumie 12 traktatami.<sup>84</sup> Choć nie jest to liczba imponująca, to udało się rozwiązać kilka istotnych kwestii, często spornych, długo dzielących Polskę i Rosję w ich wzajemnych relacjach. Do tej grupy należy zaliczyć: umowę o współpracy gospodarczej, podpisaną w Warszawie dnia 2 listopada 2004 r.; umowę o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisaną 8 lutego 2008 r.; umowę o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkij Zaliw), podpisaną dnia 1 września 2009 r.; umowę o transporcie morskim, podpisaną w dniu 6 grudnia 2010 r. czy też Porozumienie z dnia 17 kwietnia 2009 r. o rozszerzeniu zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap–Gusiew o ruch autobusów zarejestrowanych w państwach trzecich.

Należy podkreślić przy tym, że najwięcej kontrowersji wzbudziło jednak zawarcie w 2010 r. dwóch porozumień gazowych z Rosją, tj. Protokołu o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP, z 25 sierpnia 1993 r., podpisanego w dniu 29 października 2010 r. oraz Protokołu o wniesieniu zmian do Protokołu Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisanego 12 lutego 2003 r., podpisany w dniu 29 października 2010 r. Przede wszystkim wzbudza wątpliwości fakt, że w obliczu dążenia do dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych z regionów niestabilnych politycznie, które wykorzystują swoje zasoby surowcowe jako element szantażu politycznego, Polska zdecydowała się na przedłużenie porozumień z Rosją na dostawy gazu aż do 2037 r. Umowy te dotyczą trzech kwestii: zwiększenia dostaw gazu do Polski, przedłużenia obowiązywania wynikających z nich kontraktów gazowych oraz nowych rozliczeń za tranzyt rosyjskiego gazu przez Polskę (m. in. umorzenia długu w kwocie 1,2 miliarda złotych, które miał zapłacić Gazprom na podstawie wówczas obowiązujących umów).<sup>85</sup>

## **6. Próba charakterystyki polsko–rosyjskich relacji traktatowych (kilka uwag krytycznych)**

Każde państwo, realizując założenia swojej polityki zagranicznej, prowadzi podporządkowaną im politykę traktatową. W traktatach, jak w „zwierciadle”, odbija się stan stosunków wzajemnych pomiędzy państwami. Liczba i treść zawieranych umów pozwala ocenić ich intensywność oraz przedmiotowy zakres współ-

---

84 Szczegółową listę tych umów zawiera załącznik.

85 [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl)

pracy (w tym normatywność przyjmowanych regulacji). Odnosi się to zarówno do bilateralnego, jak i wielostronnego jej wymiaru. W sumie Polska związała się z Rosją ponad czterdziestoma traktatami. Dotyczą one wielu dziedzin współpracy i tworzą niezbędną infrastrukturę prawną wzajemnych relacji. Niektóre umowy powołują nawet organy traktatowej współpracy, które mają wyraźnie koordynacyjny charakter. Tkwi w nich niewykorzystany właściwie potencjał współpracy.

Należy podkreślić przy tym, że stosunki traktatowe pomiędzy państwami są zawsze w znacznym stopniu odzwierciedleniem rzeczywistego stanu ich wzajemnej współpracy. Szczególnie państwa ze sobą sąsiadujące są w sposób niejako naturalny konfrontowane z potrzebą bardziej intensywnej współpracy traktatowej, ujmowanej coraz częściej w ramy koncepcji (zasady) dobrego sąsiedztwa. Warto w tym miejscu zauważyć, że reguły – w odniesieniu zwłaszcza do granicy państwowej i wynikającego z tego faktu sąsiedztwa – są w coraz większym stopniu reglamentowane przez prawo międzynarodowe (np. ułatwienia w granicznym ruchu osobowym, stan infrastruktury granicznej, standardy odprawy celnej, współpraca transgraniczna i euroregionalna, czy współpraca w dziedzinie ochrony środowiska, zwalczania przestępczości transgranicznej lub skutków katastrof). W doktrynie przyjmuje się, że obowiązek ten sięga jednak dalej niż w stosunku do pozostałych państw i niezwiązanych tym zakresem dziedzin współpracy. Szczególne znaczenie mają w tym względzie normy odnoszące się do koncepcji dobrego sąsiedztwa. Są one efektem nie tylko transpozycji niektórych konstrukcji prawa prywatnego na grunt prawa międzynarodowego<sup>86</sup>, ale i również ukształtowania się współczesnych zasad prawa międzynarodowego, m.in. nienaruszalności granic, integralności terytorialnej czy przestrzegania praw człowieka. Umowa międzynarodowa jest tym instrumentem prawnym współpracy, który w relacjach dwustronnych pozwala rozwiązać nie tylko bieżące i długofalowe potrzeby, zabezpieczyć ważne interesy, ale i też często uregulować sporne problemy wynikające z układu sąsiedztwa.

Stan relacji traktatowych Polski z Federacją Rosyjską nie dokumentują imponujące liczby zawartych i obowiązujących umów. W wymiarze bilateralnym można nawet uznać, że ich lista jest skromna, a zawierane umowy nie mają jakiegoś fundamentalnego znaczenia dla stanu stosunków polsko–rosyjskich (nie wspominając już o dokonaniu jakiegoś ważnego przełomu w tych stosunkach). W wielu przypadkach charakteryzuje je mała intensywność normatywna, a wynikające z nich wzajemne

86 Na przykład zakaz nadużywania prawa własności na szkodę sąsiadów czy również zakaz podejmowania arbitralnych działań. Zdaniem W. Czaplińskiego potwierdza to orzeczenie sądu arbitrażowego z 17 lipca 1986 r. w sprawie połowów w Zatoce św. Wawrzyńca (pkt 27): „jakkolwiek pojęcie sąsiedztwa używane jest powszechnie na określenie sytuacji bliskości geograficznej, w języku prawnym ma ono szczególne znaczenie w sprawie kwalifikacji sytuacji bliskości, które – w celu wyeliminowania stałych napięć – wymagają ciągłej współpracy na rzecz obywateli lub służb publicznych dwóch lub kilku państw, których działalność prowadzona jest w tej samej przestrzeni geograficznej. Dotyczy to przykładowo korzystania z wód tego samego dorzecza, ochrony przed zanieczyszczeniami, reżimu pracowników transgranicznych lub niektórych stref celnych”. Zob. W. Czapliński, W. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, op. cit., s. 182.

zobowiązania można najczęściej uznać za minimalne. Ta deklaratoryjna (a nawet kurtuazyjno–propagandowa) często treść traktatów ujawnia coś, co można określić pewną fasadowością czy pozornością lub koniecznym elementem protokolarnym naszych relacji. Na przykład znajduje to potwierdzenie w przyjętych w umowach sformułowaniach: „strony podejmą starania”, „strony podejmą wysiłki”, „strony będą dążyły”, „strony przywiązują duże znaczenie”, „strony doceniają rolę” (czy wręcz w kuriozalnych formach: „strony będą poszukiwać na świecie wspólnych rozwiązań”, „strony będą podejmować działania na rzecz rozwoju współpracy i będą poszukiwać sposobów tej współpracy”). Tym samym w żadnym lub niewielkim stopniu nadają się do bezpośredniego stosowania i najczęściej wymagają implementacji w prawie krajowym lub uzgodnienia wspólnych dalszych działań (w wielu wypadkach zawarcia nowych umów nie tylko o charakterze wykonawczym). Oznacza to, że zawarte umowy nie stwarzają stabilnych podstaw współpracy, czyniąc ją w zbyt znacznym stopniu nieprzewidywalną. Polska dyplomacja powinna porzucić w przypadku relacji z Rosją, realizowaną od dwudziestu prawie lat, praktykę zawierania umów o bardziej deklaratoryjnym (propagandowym) znaczeniu i przyjąć konieczny standard negocjacji pozwalający na wypracowanie i uzgodnienie wyraźnie skonkretyzowanej struktury prawnej przepisów, tworzących zakres bardziej jednoznacznych zobowiązań traktatowych, posiadających cechy samowykonalności. Postulowane wzmocnienie normatywności treści traktatów i w konsekwencji bezpośredniego ich skutku powinno charakteryzować obecnie realizowaną polską politykę traktatową wobec Rosji. Nie ma w tej chwili żadnej potrzeby kontynuowania procesu zawierania umów o minimalnym (lub zerowym) standardzie zobowiązaniowym, który odzwierciedla w zasadzie dobrze tylko funkcję ideologiczno–propagandową traktatu. Negocjowane i zawierane umowy z Rosją winien cechować wzmocniony standard zobowiązaniowy i samowykonalny charakter. Jeżeli nie jest on możliwy do osiągnięcia, to należy zrezygnować z zawarcia traktatu i posłużyć się instrumentem nieformalnym.

W ostatnim okresie zwraca uwagę fakt zawierania coraz większej liczby umów w trybie uproszczonym (zwłaszcza w formie wymiany not) i wykorzystywania w wielu wypadkach instrumentów nieformalnych (np. memorandum, deklaracji politycznych). Środki te mogą ułatwiać w znacznym stopniu współpracę traktatową, stanowiąc osnowę dla przyszłych porozumień normatywnych. Warto podkreślić, iż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej procedurze ratyfikacji zostały poddane tylko dwie umowy.

Polsko–rosyjskie umowy posługują się typowymi klauzulami traktatowymi. Jest charakterystyczne, że zniknęła całkowicie klauzula ratyfikacyjna. Jej miejsce zajęła tzw. klauzula (zróżnicowanego) przyjęcia. Ustala ona obowiązek zastosowania wymaganych przez prawo wewnętrzne procedur, dopuszczając tym samym nierównoważne formy wyrażenia przez państwa zgody na związanie się umową. Umożli-

wia ona Stronom samodzielne dokonanie wyboru właściwej procedury wewnętrznej w tym zakresie. Wyłącza całkowicie możliwość zastosowania art. 46 KWPT w odniesieniu do zawieranych umów (wyposażonych w taką klauzulę). Stosunkowo częste zastosowanie znajduje klauzula prolongacyjna. Jest ona wykorzystywana w praktyce w sposób typowy, tj. w korelacji z klauzulą wypowiedzenia. Tylko jeden traktat zawiera klauzulę arbitrażową rozstrzygania sporów.<sup>87</sup> Najczęściej stosowaną (typową) klauzulą w tym zakresie jest stypulacja odwołująca się w sposób klasyczny do dyplomatycznych środków rozwiązywania sporów powstałych w związku z wykonywaniem umowy. Tylko jeden traktat zawiera klauzulę supremacyjną prawa UE i tylko jeden klauzulę tymczasowego stosowania.<sup>88</sup>

Najobszerniejszym traktatem w polsko–rosyjskich relacjach jest umowa o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych i karnych z 1996 r. Składa się ona aż ze 106 rozbudowanych artykułów.<sup>89</sup>

## 7. Uwagi końcowe

1. Traktaty odgrywały zawsze kluczową rolę w historii stosunków międzynarodowych. Nadal tworzą podstawowy fundament ładu międzynarodowego opartego na prawie i są głównym źródłem prawa międzynarodowego.

Dziś w odniesieniu do krajów członkowskich UE nie jest prawdziwa już teza, że państwa mogą zawierać umowy międzynarodowe dotyczące każdej interesującej je dziedziny wzajemnych stosunków, a prawo międzynarodowe stawia w tym względzie tylko jedno wymaganie, aby przedmiot umowy był zgodny z normami powszechnego prawa międzynarodowego o charakterze bezwzględnie wiążącym oraz postanowieniami Karty NZ. W przypadku państw członkowskich UE ograniczenia **ius tractatum** mają wyjątkowo szeroki zakres i podkreślają specyfikę ustrojową tej organizacji międzynarodowej o integracyjnym charakterze.

2. Za sprawą Konwencji wiedeńskiej zawieranie umów międzynarodowych stało się procesem odformalizowanym. Nie oznacza to jednak, że uzależnienie skutku prawnego podejmowanej czynności nie wymaga spełnienia określonych przesłanek formalnych i wskazania każdorazowo odpowiedniej podstawy prawnej w sferze źródeł prawa międzynarodowego. W przypadku zawieranych przez państwa umów

87 Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie zapobiegania awariom przemysłowym, klęskom żywiołowym i likwidacji ich skutków, sporządzona w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 185, poz. 1536). Weszła w życie 22 maja 2002 r.

88 Klauzulę supremacyjną prawa UE zawiera umowa o współpracy gospodarczej z 2004 r. Natomiast klauzulę tymczasowego stosowania zawiera umowa o żegludze po Zalewie Wiślanym z 2009 r. Należy zauważyć, że instytucja tymczasowego stosowania umów międzynarodowych nie ma należytego umocowania w prawie polskim. Nie przewidują jej przepisy konstytucyjne, ani postanowienia ustawy o umowach międzynarodowych.

89 Dz.U. z 2002 r. Nr 83, poz. 750.

międzynarodowych w formie pisemnej podstawę taką stanowi KWPT oraz normy prawa zwyczajowego.

Zawarcie przez państwo umowy międzynarodowej wymaga jednak każdorazowo jego zgody. Z uwagi na woluntarystyczne podstawy tworzenia i obowiązywania prawa międzynarodowego, państwa są związane normami prawa międzynarodowego wyłącznie w takim stopniu, jaki został przez nie zaakceptowany.<sup>90</sup>

Konwencja wiedeńska ustala ogólne domniemanie ważności i obowiązywania każdej umowy międzynarodowej (art. 26 KWPT). Ponadto KWPT wyraźnie statuuje w swych unormowaniach wymóg respektowania zasady dobrej wiary.

3. Współczesne państwo dysponuje wcale nieprzypadkowo dość szerokim katalogiem instrumentów (również nieformalnych) służących do realizacji jego polityki zagranicznej (współpracy międzynarodowej) zarówno w wymiarze dwustronnym, jak i wielostronnym. Nie oznacza to wcale, że kluczowa rola traktatu przede wszystkim jako źródła konstytucjonalizacji współczesnych stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego jest jakoś szczególnie zagrożona. Jednak w wielu obszarach współpracy rola porozumień nieformalnych stale wzrasta, (co wraz z dynamicznym wzrostem prawa pochodnego organizacji międzynarodowych), zmniejsza w dość znacznym zakresie zapotrzebowanie na traktat. Zwłaszcza nie tylko w bilateralnym wymiarze współpracy rola traktatu ulega systematycznie pewnemu osłabieniu.

Świadczy to o tym, że akty miękkiego prawa oraz prawo pochodne organizacji międzynarodowych lepiej komponują się w coraz bardziej złożoną rzeczywistość społeczności międzynarodowej i są bardziej elastycznym narzędziem współpracy. To obudowywanie prawa traktatowego przez nieformalne porozumienia (np. wspólne porozumienia; ustalenia zapisane w komunikacie końcowym z rozmów głów państw, szefów rządów czy ministrów spraw zagranicznych lub ich polityczne uzgodnienia potwierdzone w podpisywanych deklaracjach lub przedstawiane na konferencji prasowej) stanowi swoiste *signum temporis* obecnych stosunków międzynarodowych.

4. Aktualnie polsko–rosyjskie relacje traktatowe są silnie determinowane co najmniej czterema, jak wydaje się, istotnymi czynnikami: konsekwencjami wynikającymi z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i NATO, rozwojem wielostronnej współpracy na forum innych organizacji i organów międzynarodowych i przyjmowaną w ich ramach legislacją; rozszerzającą się współpracą polityczno–wojskową oraz gospodarczą Polski ze Stanami Zjednoczonymi oraz rozwojem sytuacji wewnętrznej w państwach Europy Wschodniej, co w sposób szczególny przekłada się na ogólny stan stosunków polsko–rosyjskich. Dla nikogo nie jest tajemnicą, że sto-

---

90 L. Ehrlich, Prawo międzynarodowe. Warszawa 1958, s. 14.

sunki polsko–rosyjskie miały różne fazy i nie uzyskały do chwili obecnej stanu pełnej normalizacji. Zakres i intensywność tej współpracy pozostawia wiele do życzenia z racji nie tylko liczby nierozwiązanych dotąd spraw.<sup>91</sup>

5. Rosja jest największym sąsiadem Polski. Ułożenie z nią dobrosąsiedzkich stosunków stanowi wciąż jedno z najważniejszych wyzwań polskiej polityki zagranicznej. Niewątpliwie Rosja (po dezintegracji ZSRR) udowodniła, że jest szczególnie trudnym partnerem do współpracy. Dość częsta nieprzewidywalność jej zachowań (zwłaszcza w relacjach z Polską) stwarza uzasadnioną potrzebę (jeszcze w większym stopniu) oparcia wzajemnych stosunków na solidnych instrumentach traktatowych. Wyraźnie sformułowane zobowiązania traktatowe i o znacznie większej intensywności normatywnej mogą zdecydowanie lepiej przyczynić się do ukształtowania trwałych reguł dobrego sąsiedztwa, w efekcie do zminimalizowania ewentualnych napięć we wzajemnych stosunkach.

Regulacje przyjęte w polsko–rosyjskich traktatach cechuje zbyt często nadmierna ogólnikowość. I choć obejmują one wiele dziedzin współpracy, to ustalają przede wszystkim zbyt ogólny, a przez to jednak ograniczony zakres unormowania (dobro)sąsiedzkich stosunków. Oczywiście traktaty nie rozwiążą wszystkich trudnych problemów i nie wyeliminują potencjalnych napięć w relacjach polsko–rosyjskich, ale mogą to znacznie ułatwić lub ograniczyć. Okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej może stać się czasem normalizacji wzajemnych stosunków i zbudowania trwałych podstaw dobrego sąsiedztwa. Wydaje się, że pozycja Polski (wzmocniona doświadczeniami wynikającymi z członkostwa w UE i NATO) zwiększa istotnie takie szanse. Modelowy wręcz przykład ułożenia niemiecko–francuskich stosunków może stanowić dobry wzór dla Polski, nie tylko gotowy, ale możliwy do zastosowania.

6. Polska w szerokim stopniu opiera swoje stosunki międzynarodowe na umowach międzynarodowych. Aktualnie Polskę wiąże ok. 4000 umów, w tym ok. 1000 umów wielostronnych, a każdego roku zawieranych jest ponad 100 nowych umów. W świetle tych liczb polsko–rosyjskie relacje traktatowe nie wypadają imponująco.

W konkluzji należy stwierdzić, że postrzeganie minionych dekad przez Rosję i Polskę odbywa się na zupełnie innych płaszczyznach i oparte jest przede wszystkim na subiektywnym postrzeganiu rzeczywistości minionych lat. Sprawia to, iż budowanie wzajemnych, dobrych relacji polsko–rosyjskich wciąż natrafia na istotne trudności. Ważnym kluczem do zmiany tego stanu rzeczy może stać się racjonalna i długofalowa polityka traktatowa Polski wobec Rosji oraz cierpliwy i konsekwentny dialog.

91 Zwłaszcza niewielki jest postęp w załatwieniu tak ważnej dla Polaków sprawie: zbrodni katyńskiej i uznania jej przez Rosję za zbrodnię wojenną.

## Załącznik

### Lista obowiązujących umów zawartych z Federacją Rosyjską po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

2004

- 1) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy gospodarczej, podpisana w dniu 2 listopada 2004 r. (M.P. z 2005 r. Nr 9, poz. 178) weszła w życie w dniu 14 grudnia 2004 r.
- 2) Protokół o współpracy między Ministrem Kultury Rzeczypospolitej Polskiej a Federalną Agencją Kultury i Kinematografii Federacji Rosyjskiej na lata 2004–2005, podpisany w Warszawie dnia 17 listopada 2004 r. (M.P. z 2004 r. Nr 53, poz. 898).

2005

- 3) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Federacji Rosyjskiej i Rządem Republiki Litewskiej w sprawie określenia styku granic państwowych, podpisane w Wilnie dnia 27 października 2005 r. (M.P. z 2007 r. Nr 80, poz. 851).
- 4) Porozumienie między Ministrem Edukacji Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Edukacji i Nauki Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie edukacji, podpisane w dniu 28 października 2005 r., weszło w życie w dniu podpisania; ogłoszone w M.P. z 2006 r. Nr 10, poz. 132).

2008

- 5) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisana 8 lutego 2008 r.; weszła w życie 5 sierpnia 2008 r.; ogłoszona w M.P. z 2008 r. Nr 217, poz. 1384).

2009

- 6) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkij Zaliw), podpisana dnia 1 września 2009 r.; weszła w życie 28 listopada 2009 r., ogłoszona w M.P. z 2009 r. Nr 78, poz. 975).
- 7) Protokół o współpracy między Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Kultury Federacji Rosyjskiej na lata 2009–2012, podpisany w dniu 1 września 2009 r. (z tą samą datą wszedł w życie; ogłoszony w M.P. z 2010 r. Nr 4, poz. 25).
- 8) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o rozszerzeniu zakresu ruchu w drogowym przejściu granicznym Gołdap–Gusiew o ruch autobusów zarejestrowanych w państwach

trzecich, w formie wymiany not (data podpisania 17 kwietnia 2009 r., data wejścia w życie – 9 maja 2009 r. (M.P. z 2009 r. Nr 37, poz. 573).

## 2010

- 9) Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o transporcie morskim, podpisana w dniu 6 grudnia 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 81, poz. 824. Weszła ona w życie w dniu 23 czerwca 2011 r.
- 10) Protokół o wniesieniu zmian do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP, z 25 sierpnia 1993 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 46, poz. 519). Wszedł on w życie w dniu podpisania.
- 11) Protokół o wniesieniu zmian do Protokołu Dodatkowego do Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium RP i dostawach gazu rosyjskiego do RP z dnia 25 sierpnia 1993 r., podpisanego 12 lutego 2003 r., podpisany w Warszawie dnia 29 października 2010 r.; wszedł w życie w tym samym dniu, ogłoszony w M.P. z 2011 r. Nr 46, poz. 518.

## 2011

- 12) Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o wniesieniu zmian do Protokołu o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o międzynarodowych przewozach drogowych oraz do Protokołu o jej stosowaniu, podpisanego w dniu 11 września 2003 r., w formie wymiany not (data podpisania 28 kwietnia 2011 r.; z tą samą datą porozumienie weszło w życie).

## **ДОГОВОРНЫЕ ОТНОШЕНИЯ С РОССИЕЙ ПОСЛЕ ВСУПЛЕНИЯ ПОЛЬШИ В ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

Договоры всегда играли ключевую роль в истории международных отношений. Они создают фундамент международной гармонии, базирующейся на праве, и являются основным источником международного права.

Сегодня в отношении государств-членов ЕС уже не оправдывается тезис, согласно которому отдельные государства могут заключать международные договоры, касающиеся интересующей их области взаимных отношений, а международное право при этом выдвигает лишь одно требование – о том, чтобы такие договоры соответствовали общеобязательным международно-правовым нормам и положениям Хартии ООН. В случае государств-членов ЕС ограничения их *ius tractatum* весьма существенны и подчеркивают специфику организации этого международного организма интеграционного характера. В результате происходит довольно существенное ограничение возможностей в использовании Польшей договорного механизма, а также в формировании ее соседских отношений, причем не только с Российской Федерацией.

Современные польско-российские договорные отношения в значительной мере определяются как минимум четырьмя существенными факторами: последствиями, вытекающими из членства Польши в Евросоюзе и НАТО; развитием многостороннего сотрудничества в рамках других международных организаций и органов и принимаемым в связи с этим законодательством; расширяющимся военно-политическим и экономическим сотрудничеством с Соединенными Штатами Америки; а также внутренним политическим развитием государств Восточной Европы, что особым образом отражается на общем состоянии польско-российских отношений. Не секрет, что польско-российские отношения проходили в своем развитии различные этапы, но по настоящее время не достигнуто состояния их полной нормализации. Масштабы и интенсивность сотрудничества между двумя странами пока еще не удовлетворительны по существу, а не только с точки зрения количества до сих пор не решенных вопросов.

Россия — самый большой сосед Польши. Установление с ней добрососедских отношений всегда было и является одной из важнейших целей польской внешней политики. Несомненно, Россия (после распада СССР) показала, что является особенно сложным для сотрудничества партнером. Часто ее непредсказуемое поведение (в частности, в отношениях с Польшей)

создает обоснованную необходимость основывать (еще в большей степени) отношения с ней при помощи солидных договорных инструментов. Четко сформулированные договорные обязательства могут решительным образом способствовать формированию новых прочных добрососедских правил и в результате минимизации напряженности во взаимоотношениях.

Регулирование отношений, принятое в польско-российских международных договорах, часто отличается неконкретностью. И хотя оно охватывает много областей сотрудничества, его действие в сфере нормализации добрососедских отношений является слишком обобщенным и тем самым ограниченным. Естественно, международные договоры не решают все трудные вопросы и не исключают напряженности в польско-российских отношениях, однако они могут в значительной степени облегчить или ограничить ее. Членство Польши в Евросоюзе может послужить нормализации взаимоотношений двух стран и созданию прочных основ их добрососедства. По-видимому, позиция Польши (подкрепленная опытом ее членства в ЕС и НАТО) существенно повышает такие шансы. Установление немецко-французских отношений может быть хорошим, готовым к применению примером для Польши.

Польша основывает свои международные отношения в значительной мере на международных договорах. В настоящее время она связана около 4000 договоров, в том числе около 1000 многосторонних, и ежегодно заключается более 100 новых договоров. Учитывая эти цифры, состояние польско-российских договорных отношений оставляет желать лучшего

## **TREATY RELATIONS WITH RUSSIA FOLLOWING THE ACCESSION OF POLAND TO THE EUROPEAN UNION**

Treaties have always played a key role in the history of international relations. They continue to form the core foundation of international order based on law and are the main source of international law. Today, in relation to the EU Member States, it would be untrue to say that a state may conclude international agreements relating to any area of mutual relations interesting them and that the international law has only one requirement in this respect, namely to ensure that the subject-matter of the agreement is in accordance with the common, mandatory norms of international law and the provisions of the Charter of the United Nations. In the case of the Member States of the EU the limits of iustractatuum are extremely broad and emphasize the constitutional specificity of this international organization of the integrational type. The result is a significant decrease in the possibility of using treaties as instruments for the development of Poland's relations with its neighbours, including the Russian Federation.

Currently Polish-Russian treaty relations are strongly determined by at least four, apparently important factors: the consequences arising from Poland's accession to the European Union and NATO, the development of multilateral cooperation within other international organizations and bodies and also of the legislation adopted in this framework; Poland's expanding political, military and economic cooperation with the United States and the development of the internal situation in the countries of Eastern Europe. It is a well-known fact that Polish-Russian relations have been through different phases and have not reached the status of full normalization at the present time. The scope and intensity of this cooperation leaves much to be desired, not only due to the number of issues so far unresolved.

Poland largely bases its international relations on international agreements. Currently Poland is bound by around 4000 of them, including nearly 1000 multilateral agreements; more than 100 treaties are entered into each year. In the light of the numbers involved, Polish-Russian treaty relations do not appear to be particularly impressive.

Key words:

International treaties, international bilateral relations, Poland, Russia, the European Union